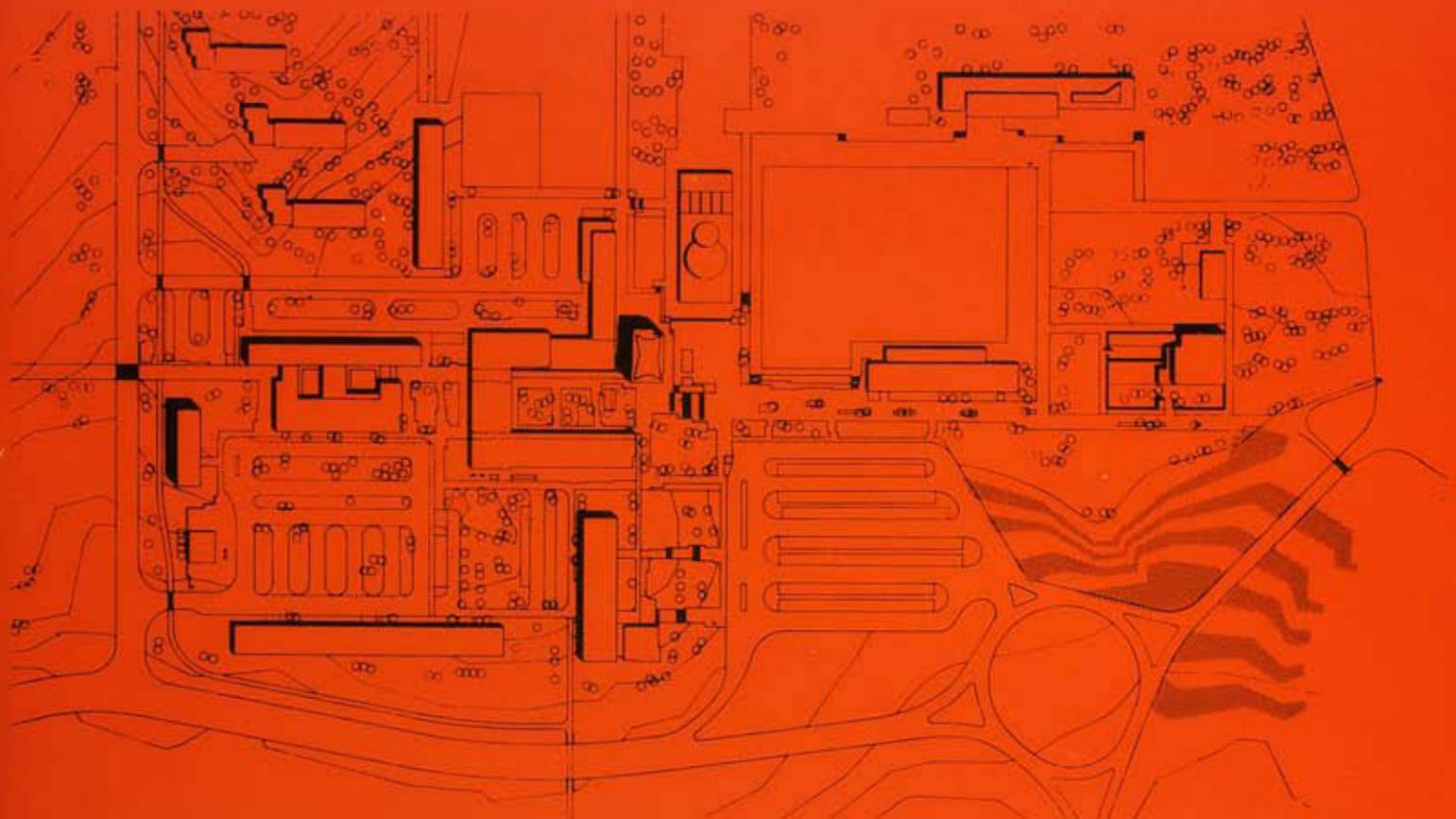


URBANIZAÇÃO

PLANTA DO CENTRO DA CIDADE NOVA DE TAPIOLA



URBANIZAÇÃO

MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS

Revista do Centro de Estudos de Urbanismo
e Habitação Engenheiro Duarte Pacheco

SUMÁRIO

Colóquio para a Salvaguarda dos Sítios Históricos e da Paisagem	217
O Conceito da Região e a Região de Abrantes — Miguel Caetano	221
Equilíbrio Sectorial e Desenvolvimento Regional — Carlos Filipe	229
Colóquio de Abrantes — Conclusões	251
Tapiola	259
La cité en tant que Force Essentielle pour arriver au Bien-être Social — Paul N. Ylvisaker	267
La Ville, Symbole du Bien-être Humain — Eiichi Isomura	269
La Ville en tant qu'Œuvre d'Art, Object de Beauté — Ir J. de Ranitz	271
Qualques ennuyeuses questions de l'Economie Urbaine et Regional — Hans Blumenfeld	275
Evolution de l'Economie Urbaine — Harvey S. Perloff	277
Aspects Sociaux de la Ville — Jean Canaux	279
A Cooperação dos diversos Meios de Transporte interessados nos Serviços Urbanos	283

URBANIZAÇÃO

REVISTA DO CENTRO DE ESTUDOS DE URBANISMO E HABITAÇÃO
ENGENHEIRO DUARTE PACHECO

MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS

Comissão Directora da Revista

Eng. Manuel de Sá e Mello	Arq. José Tudela
Prof. Eng. Antão de Almeida Garrett	Eng. Jorge Carvalho de Mesquita
Prof. Eng. Manuel da Costa Lobo	Arq. Luís Cunha
Prof. Arq. Nuno Portas	Dr. António Ferraz de Andrade
Eng. Augusto Celestino da Costa	Arq. José Pedro Martins Barata - Director Gráfico
Eng. Rafael dos Santos Costa	

REDACÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Centro de Estudos de Urbanismo e Habitação Engenheiro Duarte Pacheco
Av. António Augusto de Aguiar, 17, 4.º-Dt.º — 55 30 10 - 55 30 97

Preço da assinatura anual	120\$00
Preço do número avulso	40\$00

COMPOSTO E IMPRESSO NA GRÁFICA SANTELMO, LDA. • RUA DE S. BERNARDO, 84 • LISBOA

No passado dia 27 de Setembro foi chamado, num momento particularmente difícil da Vida Nacional, a ocupar o elevado cargo de Ministro das Obras Públicas, o Senhor Engenheiro Rui Alves da Silva Sanches, que vinha desempenhando com o mais alto relevo o lugar de Subsecretário de Estado da mesma Pasta, desde Abril de 1967.

O Centro de Estudos de Urbanismo e Habitação Engenheiro Duarte Pacheco e a Revista URBANIZAÇÃO querem, nesta ocasião, assinalar o facto e testemunhar publicamente o notável sentido de visão e o esclarecido espírito de compreensão do Senhor Engenheiro Rui Sanches, no tocante a toda a problemática suscitada pela Urbanização e o Planeamento harmónico e integral do País.

Congratulamo-nos pois com a nomeação do novo Titular da Pasta das Obras Públicas e estamos plenamente convencidos que, um passado de brilhante funcionário do Ministério — em todos os cargos em que foi empossado —, é penhor bastante de prestigiosa continuidade da acção das Obras Públicas e garantia de toda uma renovação nos espíritos e nos métodos para a grandeza e valorização da Nação Portuguesa.

O Ministério das Obras Públicas, na presente conjuntura, ocupa mais do que em qualquer outra época um lugar predominantemente dinamizador da vida económica nacional. Confiamos em que o Ministro que ora dirige os destinos do Ministério traçará firmemente a rota que todos devemos seguir neste sector público da vida portuguesa.

De 20 a 24 de Setembro de 1968, realizou-se em Lisboa, na sala de cinema do SNI, Palácio Foz, o Colóquio para a Salvaguarda dos Sítios Históricos e da Paisagem, organizado pelo Centro de Estudos de Urbanismo e Habitação «Engenheiro Duarte Pacheco», do Ministério das Obras Públicas e pelo Comité Permanent des «Sites Historiques Urbains» de la Fédération Internationale pour l'Habitation, l'Urbanisme et l'Aménagement des Territoires, e com o patrocínio da Fundação Calouste Gulbenkian.

O acto inaugural foi presidido pelo Subsecretário de Estado das Obras Públicas, a ele assistindo representantes do SNI e da Fundação C. Gulbenkian. Um discurso introdutório do Eng. M. de Sá e Mello, Director do Centro de Estudos e breves palavras do Arq.º John Witmer, Presidente do Colóquio deram início aos trabalhos a que assistiram numerosos especialistas nacionais e estrangeiros.

Coube ao Dr. José-Augusto França apresentar as duas primeiras comunicações do Colóquio, por encargo da Câmara Municipal de Lisboa. Versou a primeira, trabalho de ordem teórica, sobre «La Ville et ses Images» e a segunda, sobre «Lisbonne Pombaline et Romantique, son Histoire et la Sauvegarde de ses Valeurs». Esta comunicação terminou pelo resumo das propostas de salvaguarda de zonas e núcleos históricos de Lisboa, recentemente apresentadas à Municipalidade de Lisboa.

Na sessão da tarde do mesmo dia 20 apresentaram as suas comunicações o Prof. Emmanuel Hruska (Tchecoslováquia) que falou sobre «Problèmes des Sites Historiques et du Paysage dans les plans régionaux et plans d'aménagement des villes». Seguiu-se-lhe o Prof. Piero Maria Lugli (Itália-Roma) que se ocupou de «Problèmes méthodologiques et opératifs pour la défense et valorisation des zones historiques» e finalmente a Arq.º Terese Zarebska (Polónia) que dissertou sobre «Études historiques comme base des travaux de sauvegarde».

No dia 21 de manhã foram lidas as comunicações portuguesas, todas acompanhadas de projecções comentadas, dos Arq.ºs Vaz Martins, Benavente e do Prof. Caldeira Cabral sobre «La sauvegarde et mise en valeur des sites historiques au Portugal»; «La sauvegarde et la mise en valeur des sites historiques»; «Defense du paysage» respectivamente. Durante a tarde do mesmo dia, após um almoço oferecido em Queluz pela Câmara Municipal de Lisboa, e uma rápida volta ao Palácio, realizou-se uma longa visita a zonas históricas da Cidade. Passou-se por Belém (com visita aos Jerónimos), Junqueira, Janelas Verdes, S. Bento, Patriarcal, Bairro Alto, Chiado, Terreiro do Paço, Baixa Pombalina, Martim Moniz e Castelo de S. Jorge. Em Belém e em Martim Moniz foram apresentados pelos Arq.ºs Mayer-Heine e Tudella, maquetes dos projectos de urbanização dos respectivos locais que foram apreciados e discutidos por participantes estrangeiros no Colóquio, nomeadamente o Prof. Lugli e o Arq.º Jouve.

No Domingo 22 realizou-se uma interessante visita a Évora, com passagem pela Arrábida.

No dia 23 recomeçavam as sessões de trabalho tendo sido apresentadas de manhã as comunicações do Arq.º John Witmer (Suíça) sobre «La sauvegarde et mise en valeur des sites historiques urbains et du paysage en Suisse» e do Arq.º Badani (França) sobre os trabalhos de salvaguarda feitos em Avinhão, nomeadamente no bairro da Balance. O Arq.º G. Abbate (Itália) leu seguidamente as conclusões do trabalho do Prof. Astengo (Itália) sobre «La sauvegarde et mise en valeur des sites historiques urbains et du paysage en Italie». Uma comissão constituída pelos Profs. Caldeira Cabral, Lugli e pelos Arq.ºs Prunet, Jouve e Losowski preparou o texto das conclusões gerais do Colóquio que foram discutidas, alteradas e finalmente aprovadas na sessão da tarde.

Nessa sessão o Arq.º Pierre Prunet (França) leu a sua comunicação sobre os trabalhos de salva-

guarda feitos na região de Sarlat (França) e o Arq.º Mário de Oliveira projectou vários diapositivos referentes à urbanização da Ilha de Moçambique.

Na terça-feira 24, depois de um almoço em Oitavos oferecido pela Junta de Turismo da Costa do Sol, efectuou-se uma visita de estudo a Mafra e a Óbidos. A última jornada do Colóquio terminou com um jantar de confraternização oferecido em Lisboa pelo Comissariado de Turismo.

Lista dos participantes inscritos no Colóquio:

Lista dos participantes

ALEMANHA

Dr. Hollatz
Arq. Schliens

PAÍSES BAIXOS

Arq. Prof. Robert Hekker

SUIÇA

Arq. John Witmer.
Arq. Studeli
Arq. Risch

ITÁLIA

Arq. Abbate
Prof. Giovanni Astengo
Prof. Piero Maria Lugli

FRANÇA

Arq. Badani (Architecte en Chef des Bâtiments Civils et des Palais Nationaux)
Arq. Jean-Pierre Jouve (Architecte D. P. L. G.)
Arq. Louis Arretch (Architecte en Chef des Bâtiments Civils et des Palais Nationaux)
Arq. Millet (Inspecteur Générale du Ministère de l'Équipement à Paris)
Arq. Monnet (Architecte en Chef des Monuments Historiques)
Arq. Paquet (Inspecteur Général Adjoint des Monuments Historiques)
Arq. Pierre Prunet (Architecte en Chef des Monuments Historiques)
Arq. Roland Bechmann (Editeur de la Revue Aménagement et Nature)

CHECOSLÓVAQUIA

Prof. Emanuele Hruska (Ecolé des Beaux Arts de Prague)

PORTUGAL

Arq. António Alexandre dos Santos Rodrigues (Câmara Municipal do Porto)
Arq. António Viana Barreto
Arq. Duarte Ataíde Castel-Branco (Comissão Portuguesa)
Prof. Arq. Francisco Caldeira Cabral
Arq. Francisco Keil do Amaral (Sindicato Nacional dos Arquitectos)
Arq. Ilídio de Araújo.
Arq. João Vaz Martins (Comissão Portuguesa)
Arq. Joaquim Cabeça Padrão (Comissão Portuguesa)
Dr. José-Augusto França (Câmara Municipal de Lisboa)
Eng.º José Lagrifa Mendes (Direcção-Geral dos Serviços Florestais)
Eng.º José Pena da Silva (Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais)
Arq. José Rafael Botelho (Sindicato Nacional dos Arquitectos)
Arq. José Tudella (Câmara Municipal de Lisboa)
Arq. Júlio Gil (Secretariado Nacional da Informação)
Arq. Luís Benavente (Direcção de Urbanismo e Habitação — Ministério do Ultramar)
Prof. Eng.º Manuel da Costa Lobo (Comissão Portuguesa)
Eng.º Manuel de Sá e Mello (Centro de Estudos de Urbanismo e Habitação Eng. Duarte Pacheco)
Arq. Mário Gonçalves de Oliveira (Direcção de Urbanismo e Habitação — Ministério do Ultramar)

BRASIL

Arq. Eideval Bolanho (Bolsheiro da Fundação Calouste Gulbenkian)

POLÓNIA

Arq. Jan Losowski
Arq. Terese Zarebska
Prof. Waclaw Ostrowski

RELATÓRIO FINAL DO COLÓQUIO SOBRE A SALVAGUARDA DOS LUGARES HISTÓRICOS E DA PAISAGEM APROVADO PELOS PARTICIPANTES

PRINCIPIOS:

Recomendamos que todas as diligências teóricas e práticas, relacionadas com a salvaguarda dos lugares históricos e da paisagem — problema comum à Europa e ao Mundo actual — consideradas até então como uma especialização da cultura, se tornem uma necessidade vital para a nossa civilização e sejam integradas no âmbito duma planificação socio-política, económica e cultural, caso contrário manter-se-iam num plano abstracto e ineficaz.

FINALIDADE:

Trata-se de restabelecer e de assegurar a continuidade do património que devemos utilizar, organizar e transmitir às gerações vindouras, e não dum problema de conservação dos testemunhos do passado a título de amostra.

METODOLOGIA:

Uma planificação geral, relativa a todas as disciplinas interessadas, e atribuindo aos valores culturais o seu verdadeiro lugar, representa o único meio de alcançar este objectivo e de resolver os

múltiplos problemas levantados pela evolução da nossa cultura.

Esta planificação deve visar a integração do património arquitectónico, paisagístico e natural, assim como um esquema racional de organização do espaço a fim de permitir aos elementos antigos colaborem activamente com os modernos, na evolução da vida.

PROPOSTAS:

A — A participação consciente do governo e das autoridades, e o esclarecimento da opinião pública por todos os meios adequados é necessário para dar seguimento aos princípios gerais e às ideias directoras da planificação.

B — Os responsáveis das várias disciplinas, a qualquer nível que eles trabalhem, devem colaborar conjuntamente no âmbito das suas especializações, de acordo com a sua própria metodologia, com a preocupação constante de que o seu trabalho torne possível a produção dos planos de ordenamento.

Esses planos dão-nos os únicos meios susceptíveis de garantir a realização dos objectivos formulados.

O CONCEITO DA REGIÃO E A REGIÃO DE ABRANTES

Miguel Caetano

Chefe da Divisão de Planeamento Regional
do Secretariado Técnico da Presidência do Conselho

914.69(469 - Abrantes)

INTRODUÇÃO

A realização dum colóquio com o objectivo de discutir os problemas duma área determinada implica a utilização da noção de região, que tem actualmente um significado técnico definido.

Pareceu-nos que seria uma contribuição útil procurar previamente esclarecer o conteúdo técnico actual desse conceito por forma que a linguagem usada tivesse um sentido comum para todos os participantes, evitando assim os habituais mal-entendidos que resultam do emprego da mesma palavra com significados diferentes.

Outro objectivo tem esta comunicação.

Acontece muitas vezes em reuniões deste género que, com o entusiasmo, se perde a noção da dimensão dos problemas a discutir, da sua integração em soluções gerais, e dos meios de acção disponíveis. Julgou-se portanto que também seria útil situar a região de Abrantes num contexto mais geral, procurando mostrar a existência de interdependências entre os diversos componentes dum mesmo território, e a necessidade de integrar uma política de acção para Abrantes numa política regional a definir para todo o país. Pensa-se que se poderá assim evitar a frustração que resultaria de se tirarem conclusões deste Colóquio que excedessem as possibilidades de realização com os meios disponíveis, e contribuir ao mesmo tempo para que se obtenham resultados positivos, porque exequíveis pelos próprios interessados.

Foi dentro deste espírito que decidimos elaborar esta comunicação, referindo primeiro os diversos conceitos de região, aprofundando depois os conceitos de região económica, e terminando por situar Abrantes neste contexto.

Esperamos assim que este trabalho possa ter algum interesse para os participantes no Colóquio, não especialistas na matéria, e que contri-

buia, mesmo que minimamente, para o merecido sucesso desta organização.

1 - O CONCEITO DE REGIÃO

1.1 - Região natural

A noção de região natural é a primeira de que o Homem tem consciência, mesmo que duma forma difusa. Do seu contacto com a Natureza, o Homem começou a sentir que existiam nítidos sinais de diferenciação dentro de territórios contínuos que se podiam referenciar pelos seus aspectos naturais mais característicos: — zonas de montanha e zonas de planície, zonas quentes e zonas frias, etc.

A pouco e pouco, e com o aprofundar dos conhecimentos humanos, a noção de região natural começa a tomar forma mais científica e a definir-se através da análise dos diversos elementos utilizados pela Natureza para delimitar o espaço: — o clima, o relevo, os solos, a orografia, etc., permitindo a definição de zonas com base na constituição geológica dos terrenos, na distribuição das chuvas, na amplitude das temperaturas, no grau de humidade, nas bacias dos rios ou na orientação dos enrugamentos.

Num esforço de síntese, e reconhecendo que existiam relações entre algumas das características, procuraram os especialistas ensaiar diversas combinações por forma a conseguirem dividir o espaço em regiões onde sobressaísse a homogeneidade dos diversos factores. Em Portugal, podemos citar, entre as mais célebres, a divisão proposta por Barros Gomes (1878), com base na latitude, exposição e relevo, considerando as seguintes regiões: Além Douro Litoral, Além Douro Transmontano, Beira Litoral, Beira Central, Beira Transmontana e Beira Meridional, Centro Litoral,

Baixas de Sorraia, Alto Alentejo, Baixo Alentejo Litoral e Baixas do Guadiana e Algarve.

Mas, se a Natureza marcou profundamente a diversificação dos espaços, a actividade humana muito acrescentou ou modificou ao quadro primitivamente traçado, surgindo, para além do conceito de região natural, outros mais complexos.

1.2. - A influência do Homem na diversificação dos espaços

Com efeito, embora a ocupação do espaço e a actividade humana sejam fortemente condicionadas pelas condições naturais do território, lentamente o Homem foi-se afirmando como modificador dessas condições, acrescentando-lhe elementos novos que tanto acentuavam como modificavam a diversificação inicial.

E vemos assim aparecerem regiões caracterizadas pelo simples facto de maior ou menor densidade do povoamento, assistimos à transformação da vegetação inicial pela intervenção humana, vemos surgirem comunidades étnicas definidas, marcando o espaço pelo seu tipo de vida social, vemos finalmente definirem-se fronteiras políticas, que nenhuma das condições naturais parecem justificar, delimitando nações, pelo simples facto da vontade dos homens.

Em Portugal, por exemplo, verificamos que o facto da reconquista cristã se ter iniciado pelo Norte, de aí ter começado a Nação portuguesa e se terem concentrado os esforços dos primeiros governantes, juntamente com a benignidade de algumas condições naturais, conduziu a um tipo de povoamento intenso, totalmente diferente do que se processou no Sul, só mais tarde definitivamente ocupado, campo de lutas durante séculos, e de condições naturais menos propícias.

Se considerarmos a influência das diversas comunidades na delimitação do espaço, ainda hoje é possível em Portugal distinguir regiões de acordo com a influência rática predominante, os usos e costumes tradicionais, e até pelos dialectos que lhe são próprios.

E quanto a fronteiras, basta examinar as do nosso país com a vizinha Espanha para verificar que, muitas vezes, elas dividem regiões idênticas, sem que qualquer fenómeno natural pareça justificar a individualização.

Mas, apesar destes exemplos, é preciso não esquecer que as condições naturais continuaram a constituir como que um invólucro da actividade humana, influenciando decisivamente o processa-

mento dos fenómenos político-sociais. É assim que vemos as nossas principais cidades, Lisboa e Porto, localizarem-se na foz dos maiores rios, e as primeiras províncias serem delimitadas pelos rios mais importantes — Entre Douro e Minho, Além Tejo, Entre Tejo e Guadiana, etc.

O que não há dúvida, é que olhando para qualquer dos velhos países da Europa, encontramos a sua fisionomia humana caracterizada por factos naturais e históricos concomitantes ou opostos, que contribuíram para a individualização das suas características, mas que analisadas em pormenor permitem distinguir entre regiões diferentes, conforme a influência predominante dos diversos fenómenos e a óptica de análise que se escolha.

1.3 - Aspectos comuns às diversas regiões

Este interesse pela análise regional, de início puramente científico, começou a tomar outras dimensões quando o Homem compreendeu a influência que o espaço tinha sobre o seu comportamento económico-social, e que lhe era possível intervir por forma a conseguir um melhor aproveitamento de todas as potencialidades e uma ocupação mais racional de todos os territórios.

Começam assim técnicos de diferentes especialidades a preocuparem-se com a análise do espaço, procurando salientar as relações mais características entre os diversos elementos que o compõem e encontrar técnicas de acção eficazes.

É fácil verificar que os espaços se podem individualizar quer pela existência de determinados elementos mais comuns a uma determinada área do que às áreas que lhe são limitrofes, quer pelas relações de dependência dos elementos uns dos outros. Esta a origem de distinção entre espaços homogêneos e polarizados.

Com efeito, ao procurarmos distinguir diversas regiões naturais estamos simplesmente, de acordo com uma óptica pré-determinada, a tentar delimitar áreas onde a característica ou características escolhidas se impõem com força individualizante em relação às áreas que lhe são vizinhas. É este o caso, por exemplo, das regiões caracterizadas pelo tipo de clima, ou pelos relevos, ou pelo tipo de vegetação.

A mesma preocupação de homogeneidade se encontra ao procurarmos distinguir áreas conforme as etnias dominantes ou a densidade da população.

Mas é possível encontrar outro tipo de região se, em vez de analisarmos o espaço de acordo com a frequência das características, o analisarmos em função da intensidade das relações. E verificamos então que a ocupação do Homem criou um esquema de interdependências, de carácter económico, social ou político, distinguindo-se unidades dominantes e dominadas em vários graus.

Podemos afirmar, por exemplo, que a área dum concelho está de certo modo polarizada pela sua sede, ou seja, que as decisões tomadas na sede influenciam a actividade de toda aquela área, que é obrigada a manter maiores relações administrativas com a sua sede do que com outros centros do mesmo tipo. Igual afirmação se pode fazer em relação a um distrito e à sua capital ou a um país.

Mas pode também essa polarização resultar não de uma determinação prévia, mas sim de um conjunto de factores que levam uma cidade ou região a exercer uma influência dominante sobre outras áreas. É o que acontece, por exemplo, quando a actividade económica de determinadas áreas depende a tal ponto do funcionamento dum centro industrial, que as decisões tomadas no centro se repercutem decisivamente sobre a área dominada.

Vemos assim que o que individualiza uma região polarizada é a existência dum centro de decisão comum a todos os elementos, quer se trate de decisões políticas quer económicas.

Foi sobre estas duas realidades que se debruçaram principalmente os economistas, preocupados com a influência do espaço no comportamento económico, e com os desequilíbrios regionais em termos de desenvolvimento económico que resultaram do processo natural de implantação das actividades.

2 - AS REGIÕES ECONÓMICAS

2.1 - Introdução

Com efeito, verifica-se que a livre implantação das actividades industriais conduziu a um processo de concentração em determinadas zonas, provocando um desequilíbrio em relação a outras, onde apenas continuaram a existir as actividades tradicionais; e viu-se que o poder de atracção das primeiras provocou um movimento das populações, no sentido da sua concentração nas áreas industriais e do despovoamento daquelas onde continuaram a predominar as actividades tradicionais. Veja-se, por exemplo, o que se passa em Portugal,

com a atracção exercida pela faixa Setúbal-Braga sobre o interior e o litoral Sul.

No entanto, analisando as causas determinantes da localização das indústrias, verifica-se que a existência de recursos naturais nem sempre explica a razão de ser do aparecimento de determinadas zonas industriais, que resultaram muitas vezes das simples implantação duma indústria, arrastando outras a localizarem-se na mesma área, por razões de interdependência.

Por outro lado, não há dúvida que hoje é possível determinar qual a melhor localização para as indústrias, em termos de custo. É evidente, por exemplo, que os custos de transporte variam conforme a distância a que a unidade produtora se encontra dos mercados abastecedores ou consumidores e ainda conforme o tipo de mercadoria produzida. Se considerarmos o exemplo duma fábrica produtora de tecidos de algodão, facilmente verificamos que o custo do transporte de tecidos de algodão é inferior ao do transporte de fardos de algodão em bruto, devido ao espaço ocupado ser muito menor no primeiro caso, não sendo portanto indiferente que a unidade se localize mais perto da região produtora de algodão do que da região consumidora.

Perante a existência de sérios desequilíbrios territoriais, provocados pela livre implantação das indústrias, e reconhecendo que nem sempre existia uma relação directa entre os recursos naturais e a localização de determinadas indústrias, embora fosse possível determinar racionalmente as melhores localizações, os técnicos procuraram criar instrumentos de análise da realidade e critérios de avaliação que lhes permitissem contribuir para a atenuação dos desequilíbrios existentes, através duma melhor ordenação das actividades no espaço.

E começa assim a delinear-se o conceito de região económica.

2.2 - O conceito de região económica

Segundo F. Perroux, os espaços económicos «definem-se pelas relações económicas que existem entre os elementos económicos».

Não se trata, evidentemente, dum novo conceito de espaço, independente do espaço físico ou geográfico, a que o mesmo autor chama «espaço banal».

Embora o espaço económico, qualquer que seja a sua forma, seja mais do que o espaço geográfico, o que não há dúvida é que os processos de

produção, de circulação e trocas não são independentes das ligações geográficas. Por um lado, eles situam-se no espaço banal; por outro, contribuem para a formação do espaço, fazendo surgir os investimentos de base, as redes de transportes, as aglomerações urbanas e as especializações (Cf. J. Boudeville).

Conforme vimos anteriormente, os espaços podem-se individualizar quer pela existência de determinados elementos mais comuns a uma determinada área do que às áreas que lhe são limítrofes, quer pelas relações de dependência dos elementos uns dos outros, conduzindo às noções de região homogénea e de região polarizada.

E foram estas duas noções que se procurou aprofundar, mas agora especificamente na óptica das relações económicas.

2.3 - As regiões económicas como instrumento de análise

2.3.1 - A região homogénea

Pode-se afirmar que uma região é homogénea quando todos os seus componentes têm entre si características o mais semelhante possível. Por outras palavras, a noção de região homogénea define-se por uma dispersão mínima das características de cada unidade elementar em redor da média do conjunto.

Assim, se considerarmos uma grande região e a dividirmos em unidades operacionais o mais pequenas possível, e formos analisar as características de cada uma delas através de um conjunto de indicadores, consegue-se isolar, dentro da grande região, regiões mais pequenas, onde os fenómenos são semelhantes entre si e diferentes das regiões vizinhas.

Ao analisarmos o Alentejo, por exemplo, verificamos que existe uma série de características comuns aos diferentes concelhos que o compõem e que elas o diferenciam doutras regiões do Continente português, quer quanto à densidade demográfica, quer quanto à estrutura da população activa, quer quanto ao tipo de indústrias, etc.

As fronteiras das regiões económicas homogéneas serão assim determinadas pela uniformidade do maior número possível de características respeitantes ao tipo de actividade agrícola, ou ao grau de industrialização, ao rendimento por habitante, ao grau de alfabetismo, ou à estrutura profissional da população activa, etc., etc.

Como é evidente, a noção de homogeneidade é relativa, e principalmente difícil de determinar

quando se trata de unidades que se encontram nos limites das regiões. Permite no entanto estabelecer diagnósticos regionais, através da análise das estruturas, e contribui para a definição de linhas de intervenção comuns a um território. Embora não seja suficiente, a análise da região homogénea tem o maior interesse para a determinação da região-plano.

2.3.2 - A região polarizada

Para podermos compreender a noção de região polarizada é necessário conhecer a noção de pólo de crescimento.

Segundo F. Perroux, «o crescimento não aparece por toda a parte ao mesmo tempo; manifesta-se com intensidades variáveis em pontos ou pólos de crescimento, espalhando-se por diversos canais e com efeitos terminais variáveis, para o conjunto de economia».

É a partir desta noção de pontos ou pólos de crescimento que nos surge a de espaço polarizado, que tem sido definido como um conjunto heterogéneo, composto por diversas partes complementares, que mantêm entre si, e principalmente com o pólo dominante, mais trocas do que com as regiões vizinhas.

Fundamentalmente, a definição de região polarizada resulta dos efeitos de atracção e domínio dum centro mais desenvolvido sobre a economia das regiões limítrofes.

Com efeito, o pólo é um centro de decisão em relação à região atraída, na medida em que as decisões por ele tomadas têm efeitos sobre a economia de toda a região.

Esta atracção do centro, que é mais evidente, pela força dos seus efeitos, quando exercida por pólos industriais, pode resultar também das funções de centro comercial desempenhadas pelo pólo, ou da concentração de serviços diversos. Nestes casos, tratam-se de efeitos de atracção secundários, mas que definem campos de forças diversas.

Em qualquer dos casos, a região polarizada define-se pela intensidade dos fluxos que se estabelecem entre as diversas partes e o pólo, procurando-se estabelecer os limites dos diversos sistemas de gravitação económica.

E nem todos os pólos têm igual força de atracção, sucedendo que dentro da órbita de um pólo superior gravitam normalmente diversos pólos inferiores, com áreas de influência próprias, mas dependentes, no conjunto, dos efeitos dominantes

do pólo superior. Consideremos, por exemplo, que a influência de Lisboa abrangerá certamente as cidades de Setúbal, Santarém e outras, mas que, por sua vez, estas cidades polarizam regiões de maior ou menor dimensão.

Para determinar as fronteiras das regiões polarizadas é portanto necessário encontrar os limites da esfera de influência do pólo. Evidentemente que existem tantas fronteiras como tipo de fluxos económicos, podendo-se utilizar, como indicadores, as comunicações telefónicas, a área da imprensa regional, os movimentos da mão-de-obra, a circulação das mercadorias, etc. As fronteiras que se pretendem determinar resultarão duma combinação de todos estes fluxos.

Enquanto a análise da região homogénea tem uma finalidade fundamentalmente descritiva, a análise da região polarizada tem como principal objectivo o de explicar o mecanismo das economias regionais. Através desta análise é possível determinar em que pontos e em que actividades se deverá concentrar o investimento para conseguir a maximização dos seus efeitos.

2.4 - Regiões económicas e política económica

Procurámos primeiro referir as regiões económicas como instrumentos de análise, apresentando um modelo fundamentalmente descritivo (a região homogénea) e outro principalmente explicativo (a região polarizada).

Embora seja muito importante o poder conhecer profundamente as realidades espaciais, mais importante ainda é utilizar esse conhecimento para passar à acção. E surge-nos assim a necessidade dum modelo de decisão: — a região-plano.

A região-plano é já um instrumento de política económica que deverá ser utilizado para atingir determinados objectivos previamente fixados.

Analisando a realidade do Continente português defrontamo-nos com diversos problemas que exigem soluções muito diferentes: duas áreas urbanas de grande concentração populacional e industrial — Lisboa e Porto —, uma vasta área interior nitidamente subdesenvolvida ou, ainda, o problema causado pela inexistência duma estrutura urbana equilibrada.

Perante esta realidade podem-se fixar determinados objectivos genéricos, susceptíveis de quantificação, e que determinam o tipo de região-plano a utilizar: o ordenamento do crescimento das grandes cidades, a valorização dos territórios do interior, o desenvolvimento de determinadas cidades para equilibrar melhor a estrutura urbana.

Por outro lado, a definição de regiões-plano não pode ignorar o potencial de cada território nem as interdependências territoriais. Quer dizer: a região deve possuir uma dimensão proporcional ao objectivo a atingir e na sua definição não se pode ignorar a complementariedade inter-regional.

Se considerarmos o problema do planeamento regional para todo o País, vemos imediatamente que a escolha das cidades a desenvolver, por exemplo, só pode ser feita considerando o conjunto, por forma a poder determinar a melhor localização. Se se tratar da industrialização de determinado território, é preciso seleccionar as indústrias a implantar de acordo com as potencialidades, mas sem esquecer a sua complementariedade com as regiões vizinhas.

O grande objectivo duma política regional é o de conseguir o melhor aproveitamento possível de todas as partes do conjunto, encontrando um equilíbrio baseado na integração das unidades elementares nas unidades superiores.

E é esta noção de conjunto que não se pode perder quando se definem regiões-plano.

A determinação dos limites duma região-plano está estreitamente relacionado com a noção de região polarizada. Pode-se afirmar, com efeito, que definir os limites duma região-plano não é mais, afinal, do que determinar os limites e a estrutura óptima duma futura região polarizada, na medida em que a região-plano se caracteriza fundamentalmente pela dependência das diversas partes duma decisão central e coordenadora, por forma a possibilitar a realização de objectivos pré-determinados.

Parece-nos escusado acentuar o interesse deste conceito, por tal forma é evidente que da sua boa utilização depende em grande parte o êxito duma política regional. Assim o têm entendido os técnicos de diversos países, que se preocuparam e preocupam com a divisão de todo o território nacional em regiões-plano.

3 - O PROBLEMA DE ABRANTES

3.1 - Abrantes, a cidade e o concelho

Não se pretende neste número proceder a um estudo sobre a economia da cidade e do concelho de Abrantes, o que excederia em muito o objectivo deste trabalho, mas apenas mencionar alguns aspectos mais característicos, que nos permitirão situar o problema.

A cidade de Abrantes é a sede dum concelho do distrito de Santarém; em 1960 a cidade não atingiu os 5000 habitantes, enquanto que Santarém e Tomar registavam, respectivamente, cerca de 16 500 e 9000 habitantes. Considerando os centros urbanos mais próximos doutros distritos, encontramos Castelo Branco com cerca de 15 000 habitantes e Portalegre com 11 000.

Se considerarmos os concelhos verificamos que as posições não se mantêm, surgindo Santarém com 64,5 mil habitantes, depois Castelo Branco, 62,3 logo seguido de Abrantes com 51,4 mil habitantes; Tomar e Portalegre tinham em 1960 respectivamente 44,6 e 27,8 mil habitantes.

Estabelecendo uma relação entre a população do centro urbano e a população do concelho, vemos que enquanto a percentagem da população total concentrada no centro urbano de Portalegre é de quase 40 %, oscilando em Santarém, Tomar e Castelo Branco entre 20 % e 25 %, em Abrantes não atinge os 10 %.

A cidade de Abrantes encontra-se situada no cimo duma colina, sobre o Tejo, e rodeada por freguesias mais desenvolvidas sob o ponto de vista económico: — Alferrarede e Rossio ao Sul do Tejo. Ainda dentro do concelho, a cerca de 9 km da cidade, na margem sul do Tejo, encontramos a freguesia industrial do Tramagal.

Quanto a comunicações, Abrantes detém uma posição privilegiada, quer em relação às comunicações rodoviárias quer ferroviárias.

Parece, em resumo, que a área de Abrantes, ultrapassando os limites administrativos da cidade, apresenta boas condições de desenvolvimento, quer pela sua localização, quer por existirem já alguns núcleos industriais. Por razões a determinar, esse desenvolvimento não tem correspondido às potencialidades, apresentando a cidade sinais evidentes de atrofia e não se destacando o concelho de Santarém, Tomar ou Torres Novas.

Julga-se, portanto, que é urgente analisar essas potencialidades e procurar descobrir os pontos de estrangulamento que têm impedido o seu integral aproveitamento.

Ora essa análise, como vimos, deve começar por um estudo sobre Abrantes como unidade duma região homogénea. A unidade, neste caso, deverá ser o concelho, por ser difícil obter elementos estatísticos para unidades menores, como a freguesia, embora a escolha do concelho como unidade elementar de estudo possa trazer certos inconvenientes, dado que o concelho de Abrantes é composto por partes heterogéneas, pelo menos nalguns aspectos, por se encontrar numa zona de

transição entre o Ribatejo, o Alentejo e a Beira Baixa.

Esse estudo servirá para descrever a estrutura económica da região em que Abrantes se integra, e para situar o concelho dentro duma área onde os fenómenos económicos se processem por forma semelhante.

Seguidamente, será necessário analisar Abrantes como unidade dum sistema de gravitação económica, quer como pólo principal duma região, quer como pólo secundário duma rede mais vasta. Dada a sua proximidade de Lisboa, parece não haver dúvidas de que a Capital estenderá a sua influência até Abrantes, mas é necessário analisar quais os efeitos dessa polarização. Além disso, é admissível que existam interdependências entre Abrantes e Santarém, Tomar, Castelo Branco ou Portalegre, e é preciso conhecer os fluxos económicos que se estabelecem entre eles.

Por outro lado, Abrantes como pólo local exerce a sua atracção sobre uma determinada área e dentro dessa área outros pólos mais pequenos podem existir. Qual o tipo de atracção exercido pelo pólo de Abrantes? Qual a área abrangida pela sua influência? Que relações existem entre Abrantes e os pólos localizados na sua área de influência?

Na posse destes elementos, estaremos então em condições de definir quais os objectivos a atingir para conseguir o mais integral desenvolvimento de Abrantes. Mas o que se entende agora por Abrantes? Ou, por outras palavras, qual será a região-plano? Só o estudo poderá responder totalmente a esta pergunta, mas talvez se possa adiantar alguma coisa.

3.2 - Abrantes e a região-plano

A definição duma grande região-plano, em termos de regionalização dos planos nacionais, pressupõem a existência duma política regional definida para todo o País. Por outro lado, a acção em regiões a valorizar exige, a maior parte das vezes, a intervenção do poder central e a sua contribuição financeira.

Com efeito, não se pode considerar, independentemente, o problema do desenvolvimento de uma região, visto que ela faz parte dum todo, e o que se pretende é encontrar o melhor equilíbrio entre as partes para conseguir o desenvolvimento do conjunto.

Supomos, portanto, que não se pode desejar como resultado deste Colóquio, ou como conclu-

são dos estudos a efectuar, a definição duma região independente de Abrantes ou um tratamento especial por parte dos poderes centrais. Fixar isto como objectivo imediato seria uma forma de fugir à acção, transferindo a responsabilidade para outro escalão.

Pode-se, no entanto, agir eficazmente e sem demora. Como?

- Definindo uma região que dentro da actual estrutura administrativa dependa dum único centro decisional e coordenador;
- determinando a melhor forma de utilizar os recursos e as potencialidades dessa região, com vista aos objectivos que se definirem.

Ora, em relação ao caso de Abrantes, a única área que responde àquelas condições é o concelho. Para além dessa dimensão é já necessário contar com a colaboração doutros centros de decisão não subordinados, embora seja de admitir que se estude a possibilidade de acordos com os concelhos limítrofes, que as análises indiquem como ligados a Abrantes.

Mas parece-nos realista considerar como ponto de partida o concelho de Abrantes e procurar determinar como aproveitar da melhor maneira as suas possibilidades utilizando os meios de que dispõe.

Neste sentido, propomos que se discuta neste Colóquio qual a melhor maneira de o conseguir, sugerindo desde já:

- 1.º - Que se proceda ao estudo urgente da economia do concelho de Abrantes, considerando as suas relações com os concelhos limítrofes e a sua posição no espaço continental.
- 2.º - Que se constitua uma Comissão de coordenação e consulta, composta por representantes do Município e das actividades privadas, com o objectivo de manter vivo o espírito que levou a promover este Colóquio, acompanhando a realização do estudo e pronunciando-se sobre os aspectos locais das actividades económicas.
- 3.º - Que essa Comissão elabore, com base nos estudos realizados, um plano de expansão para o concelho de Abrantes, coordenando os investimentos públicos e privados numa orientação comum.

- 4.º - Que essa Comissão estude a melhor forma de conseguir a cooperação dos concelhos limítrofes ou das actividades económicas doutros concelhos, cuja associação venha a entender-se necessária.

Mas, para além destas medidas, algo há de mais importante: — que todos os indivíduos com responsabilidades em Abrantes entendam que o desenvolvimento do seu concelho é uma obra comum, procurando trabalhar em espírito de verdadeira cooperação, e não esperando que a resolução dos seus problemas resulte de intervenções estranhas à comunidade. Se assim acontecer, julgo que todos os problemas técnicos serão fáceis de resolver, porque haverá por detrás uma vontade única de realizar o bem comum.

Carlos Filipe

Técnico de 1.ª classe do Secretariado Técnico da Presidência do Conselho

323.1:914.003.1(469)

1 - INTRODUÇÃO

1.1 - O tema designado no título e que deu origem ao presente texto tem em vista servir de enquadramento a um conjunto de outras comunicações em que, mais ou menos claramente, se trata de problemas parciais e se fazem proposições de acção relativas a sectores específicos, embora todas visando esclarecer a problemática do desenvolvimento regional e estabelecer uma visão coerente sobre os estudos necessários e as acções possíveis e desejáveis.

As questões levantadas nessas comunicações dirão, portanto, respeito tanto às actividades produtoras de bens materiais (agricultura, indústria, energia) e de serviços (transportes, ensino, saúde, serviços pessoais, etc.) como à sua distribuição (comércio) e ainda no quadro geral de implantação das diversas actividades e da população num contexto organizado e capaz de dar satisfação às necessidades particulares dumas e doutra (urbanização). Procurarão também explicar os mecanismos de funcionamento da economia regional, em termos teóricos e na sua aplicação à região em que Abrantes se inclui.

Por isso, ao desenvolver o tema do equilíbrio sectorial na perspectiva do desenvolvimento regional somos levados a considerar sucessivamente as seguintes questões:

- posição do problema: transformação da estrutura das actividades económicas e sociais, implicada pelo processo de desenvolvimento;
- evolução da estrutura económica a nível global: aspectos metodológicos e de análise; posição relativa dos grandes sectores de actividade e alguns problemas específicos destes sectores; métodos da programação sectorial global;
- evolução da estrutura económica a nível regional: dificuldades e parâmetros de decisão

relativos à evolução estrutural; metodologias de análise e contribuição para a política regional;

- alguns conceitos e instrumentos básicos aplicáveis à programação do desenvolvimento regional: aspectos concretos.

Teve-se, por um lado, a necessidade de tratar paralelamente aspectos analíticos (estudo das estruturas presentes e sua explicação) e aspectos de aplicação ao desenvolvimento (métodos e instrumentos da política regional, nomeadamente quanto à industrialização). Uns e outros, de resto, têm sido desenvolvidos em anos recentes em direcções por vezes divergentes e tendem a evoluir rapidamente, na medida em que a situação actual dos conhecimentos e da sua utilização pragmática não é ainda satisfatória.

Por outro lado, teve de aceitar-se uma grande simplificação dos problemas reais, considerando predominantemente a óptica das actividades produtivas (quando o desenvolvimento tem, em essência, implicações em toda a vida económica e social).

Finalmente, procurou-se distinguir dois níveis de análise para poder referir o problema das suas relações recíprocas e pela especificidade do tratamento que lhes é próprio: **o global** (ponto de vista nacional ou geral, ainda mesmo quando se consideram as actividades sectoriais) e **o regional** (em que se restringe geograficamente a aplicação dos conceitos, mas suscita problemas específicos que se sobrepõem às questões de base sectorial).

1.2 - Começemos por definir o problema da transformação estrutural ligada ao processo de desenvolvimento introduzindo, sumariamente, alguns conceitos.

O **desenvolvimento** embora constituindo um processo contínuo, tem sido analisado, para maior

facilidade de explicação teórica, como um conjunto de «estádios» que caracterizam sucessivamente a vida económica e social duma comunidade ou duma nação.

Os estádios de desenvolvimento podem então, distinguir-se, entre outros aspectos, pela forma de funcionamento dos mercados e dos mecanismos de troca e (modernamente) pela **natureza ou composição das actividades produtivas**.

Quanto à interpretação do desenvolvimento tem sido feita a partir dos seguintes pontos principais:

- 1.2.1 - há grandes obstáculos económicos e institucionais ao desenvolvimento de uma economia pobre e subdesenvolvida;
- 1.2.2 - o processo de desenvolvimento moderno, uma vez estabelecido, tende a ser cumulativo e auto-sustentado;
- 1.2.3 - a questão fulcral consiste em saber como conseguir o **arranque** para o desenvolvimento.

Segundo os economistas, o desenvolvimento económico cria, por si mesmo, as condições, os mecanismos e as atitudes capazes de influenciar os factores de que depende o próprio crescimento. O processo, em termos muito simplificados, baseia-se **na expansão dos mercados** (fluxos crescentes de rendimentos, interdependência entre os sectores produtivos, divisão do trabalho e aumento da produtividade), **na acumulação de capital** (geram-se novas fontes de capital, modifica-se a tecnologia e alarga-se também, assim a produtividade) e **na inovação ou alteração tecnológica** (que depende de aspectos psicológicos e da atitude da sociedade e dos indivíduos face ao progresso).

É evidente, porém, que os factores indicados dependem, por sua vez, de condições sociológicas e culturais que não se referem aqui desevolvidamente (é o caso das estruturas mentais e institucionais, em geral: níveis cultural e de progresso técnico, grau de estratificação ou de mobilidade social, estruturas da propriedade fundiária e de outros factores de produção, por exemplo).

Não ficam assim expressos, mesmo indirectamente, todos os factores limitativos do desenvolvimento. Haveria que apontar ainda outros muito importantes: escassez dos recursos naturais e humanos, limitações na criação de poupanças, falta de infraestruturas básicas de natureza eco-

nómica e social, orientações erradas da política económica repercutindo-se em períodos mais ou menos longos, perturbações de carácter conjuntural (ciclos), sem qualquer preocupação de uma enumeração exaustiva.

Na fase do arranque para o desenvolvimento verificam-se diversos aspectos de mudança no campo económico e técnico, nomeadamente:

- ritmo acentuado de alterações tecnológicas;
- aumento na proporção de produto aplicado na formação de capital;
- alterações na organização industrial, significando grande difusão de métodos de produção mais vantajosos e maior dimensão dos estabelecimentos;
- grande procura de mão-de-obra e de capacidades empresariais;
- transferência de mão-de-obra e de capitais entre os sectores de actividade;
- tendência para aglomeração das actividades económicas (pela expansão das produções secundárias e terciárias) e da população, traduzindo-se pela sua concentração espacial e aumento da urbanização.

W. W. Rostow observa que «a estrutura básica da economia, tal como a estrutura social e política da sociedade transformam-se de tal modo, num período crítico de duas ou três décadas, identificável para cada país, que, daí em diante, pode ser mantida uma taxa de crescimento constante» (1).

A conclusão que nos interessa reter é a de que **a evolução estrutural da actividade económica está ligada à realização do processo de crescimento económico e o impulso de crescimento só se verifica a partir de uma transformação profunda da estrutura da economia** que a encaminha de um estágio de atraso e pobreza para outro de crescimento autónomo.

Ao termo **estrutura** dá-se o significado de **composição** ou **conjunto de proporções** ou **relações entre diversos elementos definidores da realidade como um todo**, as quais não se alteram a curto ou médio prazo (no sentido de F. Péroux). Supõe-se, pois, a possibilidade de alteração de uma estrutura inicial, mas interpreta-se esse facto

(1) W. W. Rostow — The Stages of Economic Growth (London - Cambridge University Press - 1960).

como o resultado de uma transformação importante da realidade e tal que a nova estrutura caracteriza de novo essa mesma realidade ou, ainda, como o sentido (ou tendência) duradouros dessas transformações.

1.3 - Interessa discutir agora o significado da noção de **desenvolvimento equilibrado**, conceito que pode ser examinado em diferentes sentidos.

Num primeiro aspecto, considerando que as diferentes regiões de um país (os distritos do Continente, por exemplo) revelam entre si disparidades de situação económica e social e tendências de evolução muito assimétricas o **desenvolvimento equilibrado** visa encontrar a compatibilidade entre o crescimento mais harmónico das diversas regiões e uma taxa elevada do crescimento do produto nacional. O objectivo principal dos planos de fomento traduz-se pelas taxas elevadas de expansão do rendimento e do produto, mas a satisfação de objectivos de equilíbrio regional obtém-se mediante **taxas de crescimento diferenciadas** para cada região, quer procurando taxas mais elevadas para as regiões atrasadas (política de promoção regional) ou, em alternativa, taxas menos elevadas para as regiões adiantadas (política de acompanhamento).

Noutro sentido, o **desenvolvimento equilibrado diz respeito à intensidade de crescimento e às prioridades a atribuir aos diversos sectores económicos**, não só em termos globais, como regionais, o que corresponde, em sentido estrito, à finalidade desta comunicação.

Adiante referiremos alguns aspectos específicos da evolução das estruturas sectoriais.

Técnicamente, o **desenvolvimento sectorial equilibrado** tem lugar quando a oferta de cada sector for igual à procura dos produtos respectivos (procura final ou intermediária, pública ou privada, interna ou externa) sem «déficits» ou excessos apreciáveis. A definição é válida em termos globais e também regionais.

Tomemos, porém, a questão deste modo: **como resolver, em cada região, o problema da determinação das actividades que nela devem ser promovidas ou criadas de novo? E com que ritmos de expansão?**

A questão pode ser ainda a de saber se: 1) a população trabalhadora deve deslocar-se para onde existem as indústrias, tendendo estas a concentrar-se em pontos determinados onde também se localizam as infra-estruturas e a mão-de-obra qualificada, ou, 2) se as indústrias serão implantadas, de preferência, dispersando-se pelo espaço geo-

gráfico ao encontro da mão-de-obra disponível, tornando-se necessário neste caso, criar em cada lugar novas infra-estruturas e possibilitar a formação profissional.

A alternativa posta em último lugar impõe, todavia, o esclarecimento de um problema fundamental: **as razões da localização de cada actividade ou indústria**, o que constitui aliás a matéria das «teorias sobre a implantação». Embora sejam explicitados mais adiante alguns aspectos teóricos desta questão, importa fazer desde já algumas distinções.

Há, com efeito, actividades cuja localização é imposta pelas características geográficas, geológicas e climáticas (minas, agricultura, algumas indústrias que utilizam matéria-prima com grande peso específico) e outras que dependem da proximidade dos mercados. Porém, para um grande número de indústrias, a escolha é mais ampla.

L. H. Klaassen ao tratar deste problema da importância da implantação de uma empresa⁽²⁾, depois de referir a análise clássica de Weber⁽³⁾, segundo a qual a implantação óptima seria determinada apenas pela consideração do mínimo custo dos transportes (relativamente às matérias-primas, produtos semi-acabados, energia e produtos da própria empresa) mostra que se tem considerado recentemente que um grande número de indústrias depende cada vez menos, na escolha da sua localização, das despesas de produção e distribuição.

Para discutir esta posição⁽⁴⁾, parte da definição de «indústrias de livre implantação»: indústrias cuja rentabilidade é a mesma qualquer que seja a sua implantação no seio da economia.

Embora admita a possibilidade de escolha da localização em termos amplos para um grande número de actividades, Klaassen aponta diversas razões que limitam o significado da livre implantação; por exemplo:

— para o mesmo nível de custo em localizações alternativas, as receitas podem ser muito di-

(2) L. H. Klaassen, *Méthodes de Sélection d'Industries pour les Régions en Stagnation*, O.C.D.E. Paris 1967.

(3) A. Weber, *Über den Standort der Industrien*. Tübingen, 1909, citado por L. H. Klaassen.

(4) Autores citados por L. H. Klaassen.

— John Friedman, *MIT Regional Development in Post Industrial Society: some Policy Considerations*. Nations Manpower Revolution, 1964.

— W. F. Luttrell, *Factory Location and Industrial Movement*, Londres 1962.

ferentes por virtude de desigualdades na dimensão, estrutura dos mercados e elasticidade da procura;

- não podem ser incluídos no cálculo dos custos todos os factores que intervêm nas decisões dos empresários quanto à localização, embora os diferenciais no custo dos transportes e outros elementos podem ser avaliados;
- a liberdade de implantação dependerá largamente das dimensões da região considerada.

Propõe, finalmente, um método para esclarecer o problema e que se reveste de interesse prático para a programação regional: **deverá ser sempre considerada (e avaliada, se possível) a totalidade das exigências de implantação duma nova actividade, incluindo as que têm carácter não económico.**

Voltando à alternativa posta a propósito do desenvolvimento sectorial equilibrado, em termos regionais, as respostas que se têm encontrado permitem concluir, em geral, que:

- 1.3.1 - as decisões de localização não poderão ser unicamente determinadas por considerações económicas e métodos inteiramente rigorosos, mas baseiam-se fortemente naquelas e podem ser esclarecidas por estes;
- 1.3.2 - os programas sectoriais que constituem um plano nacional de desenvolvimento admitem a localização da produção respectiva em zonas menos desenvolvidas, tendo em conta a expansão, previsível globalmente, da procura nacional e a rentabilidade económica dos investimentos;
- 1.3.3 - é fundamental um **certo grau de concentração geográfica e sobretudo de integração regional das actividades**. Quer dizer, a **acção regional deve possibilitar um desenvolvimento integrado, que abranja todos os sectores essenciais da região**. Não basta que a promoção destes regionalmente satisfaça bem os objectivos nacionais, pois pode ter efeito contraproducentes sobre a região considerada, por não se verificar nesta o desenvolvimento adequado de alguns sectores vitais, com prejuízo do conjunto regional e, por isso mesmo do país.

A conclusão da alínea 1.3.2 corresponde ao problema de **repartição regional dos investimentos**.

Em termos económicos, depois de ter fixado o volume de investimentos num determinado ramo industrial, por exemplo, a escolha far-se-ia entre diversos projectos, pelo cálculo da sua rentabilidade. É nesta fase que, não tendo em conta na comparação dos projectos os seus efeitos secundários e diversas hipóteses de localização sugeridas pela planificação regional, a técnica de cálculo económico tende a orientar os empreendimentos para as zonas mais desenvolvidas onde um conjunto de economias externas favorece a concentração.

Relaciona-se ainda com a escolha dos investimentos e tem influência na estrutura sectorial, a questão da **escolha das técnicas de produção**, porquanto os mesmos objectivos podem ser atingidos em diversas alternativas que, dependendo nomeadamente das dotações de factores produtivos (mão-de-obra, energia, matérias-primas ou outros produtos intermédios), podem conduzir a diferentes combinações possíveis da produção final.

O problema inicial tende, finalmente, a ser resolvido pelas técnicas modernas da **polarização, da indústria e empresa motrizes e dos complexos industriais** (conceitos de François Péroux, W. Isard e Lombardini). Adiante referir-se-ão estes e outros métodos de promoção do desenvolvimento regional.

2 - O EQUILÍBRIO SECTORIAL DO DESENVOLVIMENTO A NÍVEL NACIONAL

Pretende-se nesta rubrica analisar, com base em dados comparativos, as tendências genéricas de evolução da posição relativa dos grandes sectores de actividade através dos indicadores mais característicos (a população activa e a produção), referindo ainda alguns problemas específicos como o da agricultura perante o desenvolvimento industrial e a evolução do sector terciário. A posição destes problemas numa óptica global permitirá, em seguida, uma concretização ao nível regional. Ao tratar, sumariamente da programação sectorial serão destacados alguns aspectos relativos à estrutura das actividades industriais.

2.1 - Estrutura sectorial da actividade económica (segundo a população activa e a produção)

A observação da distribuição da população activa por grandes sectores de actividade, em vários países e em relação a várias épocas tem ser-

vido para caracterizar com certa aproximação, os estádios de desenvolvimento respectivos. (Quadros 1, 2 e 3).

Em especial, Colin Clark (*), analisando a evolução relativa da procura final dos bens e serviços produzidos por cada sector, e a da produtividade dos mesmos sectores a longo prazo, explica a evolução observada na estrutura da população activa, fixando 3 estádios de desenvolvimento económico:

- 1.º - Nas economias subdesenvolvidas a agricultura é a ocupação dominante;
- 2.º - À medida que se verifica o desenvolvimento, a indústria transformadora cresce em relação à agricultura;

QUADRO 1 - ESTRUTURA DA POPULAÇÃO ACTIVA PORTUGUESA (EM PERCENTAGEM)

Sectores	1950	1960	1967	1973
Primário	49	44	38	28
Secundário	24	29	31	35
Terciário	27	27	32	37

Fonte: Plano Intercalar de Fomento.

QUADRO 2 - ESTRUTURA DA POPULAÇÃO ACTIVA EM ALGUNS PAISES DA O.C.D.E. (1960)

Países	Primário	Secundário	Terciário
Reino Unido	8	45	47
Bélgica	11	43	46
França	24	37	39
Itália	34	36	30
Espanha	44	30	26
Portugal	43	29	28
Grécia	55	19	26

Fonte: Statistiques de la Main d'Oeuvre — O.C.D.E.

QUADRO 3 - ESTRUTURA DA POPULAÇÃO ACTIVA NA ZONA DE INFLUÊNCIA DE ABRANTES EM 1960 (†)

Concelhos	Primário	Secundário	Terciário
Abrantes	47	31	22
Constância	41	31	28
Mação	63	21	16
Sardoal	51	34	15
Distrito de Santarém	56	23	21
Gavião	71	11	18
Ponte de Sor	69	14	17
Vila do Rei	80	10	10

(*) Colin Clark, Les Conditions du Progrès Économique, P.U.F. 1960 3.ª edição.

- 3.º - Nos estádios mais avançados é o sector terciário ou dos serviços que tem as maiores taxas de crescimento.

Refere-se, para exemplo, que em França, no prazo de um século, a população activa agrícola passou de 50 % para 20 % e a população ocupada nos transportes e noutros serviços mais do que triplicou no mesmo período.

Descendo à análise dos ramos da actividade industrial, notam-se, do mesmo modo, modificações estruturais importantes na composição da sua população activa. No período citado, em França, registaram-se especialmente as seguintes variações relativas:

- baixa nos têxteis;
- subida e depois descida na confecção de vestuário;
- descida na madeira e mobiliário;
- subida ininterrupta na metalurgia e indústrias mecânicas;
- subida nas indústrias alimentares;
- grande subida nas químicas;
- grande subida na construção e obras públicas.

A modificação da estrutura da população activa tem levado alguns autores a avaliar o nível de desenvolvimento de um país ou região pelas características dessa mesma estrutura (‡).

(*) Tal como foi definida no estudo «Exposição sobre a Área de Influência de Abrantes e suas Características — Perspectivas de Desenvolvimento».

(†) Refere-se, entre outros, o critério de Henri Janne, em «Les Sociétés en Voie de Développement Économique» do livro em colaboração «Technique, Développement Économique et Technocratie», Université Libre de Bruxelles.

De acordo com as observações efectuadas, a natureza das situações estruturais (representando 1, 2 e 3 os sectores primário, secundário e terciário seria a seguinte (por ordem decrescente de população em cada sector):

- | | |
|-----------------------------------|-----------|
| a) anterior à industrialização | 1 — 3 — 2 |
| b) princípios de industrialização | 1 — 2 — 3 |
| c) forte industrialização | 2 — 3 — 1 |
| d) riqueza | 3 — 2 — 1 |

Segundo este critério, os distritos do Continente em 1960, distribuir-se-iam deste modo: a) Vila Real, Bragança, Viseu, Guarda, Coimbra, Portalegre, Beja e Évora; b) Viana do Castelo, Braga, Leiria, Santarém, Castelo Branco e Faro; c) Porto; d) Lisboa, Aveiro e Setúbal encontravam-se na posição 2 — 1 — 3 que não foi considerada e antecede o nível da industrialização.

Do que precede extraem-se já duas observações importantes:

o que caracteriza o desenvolvimento, além das transformações tecnológicas são as transferências intersectoriais de mão-de-obra (e de outros factores: capital, por exemplo).

Este tipo de análise é mais descritivo do que explicativo e não tem, por isso, aplicação ao planeamento do desenvolvimento regional equilibrado. A única conclusão útil que permite, quando comparada com a estrutura da produção, para os mesmos sectores, diz respeito à evolução em termos agregados da produtividade.

Contradizendo, de certo modo, esta última conclusão, foram realizados estudos de longo prazo sobre a evolução relativa dos grandes sectores de actividade, com base no tratamento econométrico de duas variáveis: o **volume de produção** (tomando, para o efeito, o valor acrescentado deflacionado pela variação dos preços) e a **produção por pessoa empregada** (emprego directo) ⁽⁸⁾.

No estudo que estamos a seguir tomaram-se as actividades produtivas agregadas em dois grandes sectores: o da produção de **bens** ⁽⁹⁾, e o da produção de **serviços** ⁽¹⁰⁾, por se verificar, deste modo, um grau razoável de homogeneidade das actividades neles incluídas, quanto à produção por pessoa. Foram, além disso, feitas observações para os Estados Unidos num período de 90 anos e observações para 8 países europeus em

anos recentes, tendo-se extraído como significativas e concordantes as conclusões seguintes ⁽¹¹⁾:

- 1 - A produção de serviços e a produção de bens tendem a evoluir paralelamente, de maneira proporcional, ao longo do processo de desenvolvimento;
- 2 - A produção por pessoa nos sectores produtores de bens cresce duas vezes mais depressa do que nos sectores produtores de serviços (nos Estados Unidos, quadruplicou durante o período de análise, enquanto a dos serviços apenas duplicou).
- 3 - A produção por pessoa na agricultura e nos outros sectores produtores de bens evolue paralelamente.
- 4 - A produção por pessoa na Europa, em comparação com a situação nos Estados Unidos, é cerca de duas vezes mais elevada no caso dos serviços do que para os bens.
- 5 - Como a produção por pessoa aumenta mais rapidamente nos bens do que nos serviços (2.ª conclusão) **quanto mais desenvolvido for o país maior tende a ser o peso relativo dos serviços em relação aos bens, no que se refere à população empregada** (em virtude da 1.ª conclusão) ⁽¹²⁾.

As aplicações práticas, desta análise, para efeitos de programação, vê-as o autor nos seguintes termos:

- o modelo estabelecido permite substituir, nas técnicas de programação a longo prazo as hipóteses arbitrárias sobre a evolução da produtividade nos grandes sectores de actividade, com base nas conclusões obtidas atrás.
- as relações estabelecidas parecem válidas, sem grande margem de incerteza para um

(8) Philippe Carré, *Étude Empirique sur l'Évolution des Structures d'Économies en État de Croissance (et Perspectives Nouvelles pour la Formulation de Programmes de Développement)*, Éditions du C. N. Recherche Scientifique. Paris. 1960.

(9) Agricultura, silvicultura e pesca; extractivas; indústrias transformadoras; transportes, comunicações, água, gás, electricidade.

(10) Construção (em geral, considerada como produtora de bens) e outros sectores de actividade (excepto serviços públicos gerais).

(11) Simon Kuznets, em *Income and Wealth of the United States*, citado por Philippe Carré, estudou a evolução da produção por pessoa nos Estados Unidos, para os 6 subsectores de actividade referidos em (9) e (10) concluindo que, num período de cerca de 100 anos, a produção por pessoa (produtividade) aumentou muito mais depressa nos quatro primeiros do que nos dois restantes.

(12) O estudo de Philippe Carré vai mais longe na formalização de algumas conclusões, em especial quanto à relação entre a produção dos bens não agrícolas, a população activa correspondente e o volume das importações. Constitui deste modo um **modelo explicativo do desenvolvimento**, abstraindo deliberadamente da influência da acumulação de capital, com base na hipótese de que a longo prazo se verifica a constância do coeficiente capital-produto global.

período de 20 ou 30 anos a contar da época actual e, tendo sido estabelecidas a partir do crescimento de economias em estados diversos de desenvolvimento, será erróneo não as considerar como tal.

- parece provável que as tendências gerais diagnosticadas sejam aplicáveis, desde já, aos problemas dos países subdesenvolvidos.

Sem pretender fazer a crítica dos resultados propostos por Philippe Carré, podemos considerar como factores limitativos da sua aplicabilidade à explicação da evolução estrutural de casos particulares, nomeadamente de países subdesenvolvidos, o seguinte:

- trata-se de uma análise de muito longo prazo em que se atenua a incidência de alguns factores estruturais (ritmo de progresso técnico, atitudes culturais, subutilização da população de alguns sectores como a agricultura) sobre a produtividade dos sectores;
- para os países subdesenvolvidos as deficiências na avaliação da produção dos serviços e até de alguns bens reduzem não só as possibilidades de análise como as de aplicação daquelas conclusões à programação.

Finalmente, podem considerar-se **resultados de natureza muito global, dificilmente aplicáveis a qualquer programação de carácter regional.**

2.2 - A agricultura e o desenvolvimento industrial

A definição de prioridades no desenvolvimento relativo dos dois grandes sectores tem sido objecto de argumentos contraditórios.

- Uns defendem que a prioridade deve ser dada à indústria deixando a agricultura entregue a um desenvolvimento espontâneo de acordo com as próprias pontencialidades.

Consideram que os recursos limitados de capital deverão ser canalizados para os sectores a que mais directamente parece estar associado o desenvolvimento e como tal, as indústrias transformadoras seriam preferidas.

- Outros pensam que os dois sectores se devem desenvolver complementarmente dado que:

- a indústria depende da agricultura na compra de matérias-primas e na venda de produtos intermédios;
- o desenvolvimento económico expande a procura de produtos alimentares;
- tem-se verificado, nalguns casos, desequilíbrios originados pela promoção desigual dos dois sectores;
- a falta de adaptação da oferta de produtos agrícolas à procura industrial de matérias-primas, fazendo oscilar os preços, tem incidências desfavoráveis no nível das importações e na balança de pagamentos;
- os investimentos na agricultura são rendáveis (valor mais baixo da relação capital-produto, em média).

O que se pode considerar indiscutível é a existência de uma verdadeira **interdependência entre os dois sectores** e também **entre a evolução da procura final global e o desenvolvimento dos mesmos.**

Para ilustrar, em parte, o significado desta interdependência, refere-se comparativamente, a influência das variações da procura final de produtos agrícolas e não agrícolas sobre as produções do outro sector ou da economia global, **em virtude das trocas intersectoriais**, na França ⁽¹³⁾ e em Portugal ⁽¹⁴⁾.

Em França, onde a produção agrícola representa 1/4 da produção total, o aumento de 1 milhão de francos na procura final dos produtos agrícolas, tem um efeito expansivo no resto da economia, de 417 milhares de francos. Em contrapartida, se a procura final industrial aumentar 1 milhão de francos, a produção da agricultura apenas terá de se elevar a 65 milhares.

Em Portugal se a procura final agrícola crescer 10 %, o efeito sobre a produção não agrícola será de 6,9 %. Uma variação de 10 % na procura final não agrícola só fará aumentar a produção da agricultura em 1,8 %. (O produto agrícola representa também, nos últimos anos, 1/4 do produto global).

Estes elementos parecem demonstrar que a agricultura constitui melhor cliente do resto da

⁽¹³⁾ J. Boudeville, Les Programmes Économiques. Que sais-Je? P.U.F.

⁽¹⁴⁾ Monteiro Alves, A. e Gomes da Silva, F. — A Contribuição do Sector Agrícola para o Desenvolvimento Económico em Portugal, Centro de Estudos de Economia Agrária, Lisboa 1965.

economia do que inversamente e, assim, a expansão mais acelerada da procura final de serviços e de bens industriais parece favorecer a opinião dos que concedem prioridade à indústria.

A questão, porém, não se pode enunciar em termos de opções extremas, surgindo quase imediatamente outro problema: o de **determinar, numa fase pouco adiantada do desenvolvimento, o grau de prioridade que será atribuído às indústrias de base ou às de simples transformação** que dependem pouco da agricultura.

É que, num caso, temos a ênfase dada às indústrias pesadas como as metalúrgicas e químicas, capazes de induzir o crescimento de outras actividades industriais, pagar salários elevados, absorver parte dos trabalhadores agrícolas subempregados; no outro, considera-se que a transformação dos produtos agrícolas é uma fase necessária do desenvolvimento.

O desdobramento da questão inicial levar-nos-ia portanto a considerar já o aspecto da programação industrial propriamente dita.

Parece, porém, que não pode haver opiniões exclusivas em qualquer dos aspectos. **A agricultura e a indústria são interdependentes e a predominância duma ou outra solução, em cada fase do crescimento depende da existência de recursos mineiros, do acesso aos mercados externos, da disponibilidade de quadros e de capacidade empresarial assim como da natureza das potencialidades agrícolas.**

É verdade, no entanto, que a ideia da interdependência tem servido para extrair a conclusão inversa: uma vez que existem relações intensas entre diferentes actividades, os esforços deverão ser concentrados em sectores específicos; em consequência surgirão procuras definidas dirigidas aos sectores não estimulados, a agricultura, por hipótese gerando tensões que provocarão então o desenvolvimento generalizado. Tal argumento tem claramente de discutir-se em termos de outros factores que podem não permitir a adaptação esperada, nomeadamente os institucionais. É possível, assim, que o desenvolvimento industrial e a procura de produtos alimentares venham a provocar efeitos desfavoráveis sobre a balança comercial, por falta de adaptação da oferta de produtos agrícolas às condições modificadas da respectiva procura.

Acresce que a política de acção regional, que não pode definir-se meramente sob o ponto de vista do equilíbrio global dos sectores, é inspirada por outro tipo de considerações algumas suscetíveis de beneficiar as actividades agrícolas;

por exemplo: **a)** absorver a mão-de-obra subempregada, em novas actividades, contrariando as tendências migratórias; **b)** aproveitar razoavelmente a aptidão efectiva dos solos; **c)** aumentar a produtividade das explorações agrícolas; **d)** melhorar o grau de urbanização da população.

Duma forma mais geral, que nos permite situar o desenvolvimento da agricultura em relação ao crescimento económico global, apontam-se as características desta actividade em três estádios de desenvolvimento global verificados historicamente na Europa (com estrutura económica diferenciada e implicando sucessivamente um processo de transferência intersectorial e inter-regional), na opinião de L. Malassis ⁽¹⁵⁾:

- 1.º Período - 80 % da população activa na agricultura, economia agrícola de subsistência.
- 2.º Período - transformação progressiva em agricultura artesanal, com áreas de comercialização crescente e melhoria de produtividade; 40 % da população activa na agricultura; este período de base artesanal prolonga-se desde o início do período industrial até à época actual.
- 3.º Período - aparecimento da agricultura industrial, com a organização de empresa agrícola nos mesmos moldes da produção industrial; 10 % da população activa na agricultura.

O panorama da **agricultura como uma actividade que perde importância relativa no contexto global da economia** (embora continue a desempenhar um papel insubstituível) e **encontra as suas próprias limitações na expansão mais acelerada das procuras de serviços e de bens industriais**, pode colher-se, com evidência, a partir do volume de

⁽¹⁵⁾ Malassis, L. — Croissance Économique, Développement Rural, Sciences et Techniques Agricoles — Tiers Monde (Paris) V (20), citado por Monteiro Alves, A. e Gomes da Silva, F. (14).

**QUADRO 4 - INVESTIMENTOS REALIZADOS EM PORTUGAL
(EM PORCENTAGEM) (a)**

Sector	Incluídos nos Planos de fomento			Formação total de capital fixo	
	I 1953/58	II 1959/64	Intercalar 1964/67 (b)	1953/58	1959/64
Agricultura	11,0	14,6	9,0	13,2	8,6
Indústria e Energia	58,7	54,3	58,8	33,7	40,7
Comércio, Transportes e Serviços	30,3	31,1	32,2	53,1	50,7

(a) Calculados a preços constantes.

(b) Previsão.

Fonte: I.N.E.; Plano Intercalar de Fomento.

investimentos por sectores nalguns países (Quadros 4, 5 e 6).

**QUADRO 5 - INVESTIMENTOS PRODUTIVOS EM FRANÇA
(EM PORCENTAGEM)**

Sector	1956/60	1961/65	1966/70
Agricultura	11,2	9,0	8,1
Indústria	75,5	75,5	74,4
Serviços e Comércio	13,3	15,5	17,5

Citado em «Desarrollo Economico da Cataluña 1967-1970», Barcelona, 1967.

**QUADRO 6 - INVESTIMENTOS INCLUIDOS NOS PLANOS
DA UNIÃO INDIANA (EM PORCENTAGEM)**

Sector	1.º Plano (1951/56)	2.º Plano (1956/61)	3.º Plano (1961/66)
Agricultura	31	20	23
Indústria e Energia	19	34	37
Transportes e Serviços	50	46	40

Citado em «Introdução ao Desenvolvimento Económico», R. T. Gill, Lisboa.

2.3 - Evolução e problemas específicos do sector terciário

Considere-se, em primeiro lugar, a definição do âmbito do sector. Trata-se, é claro, duma actividade produtiva, mas a sua produção é de natureza imaterial, em geral, e por isso a sua avaliação em quantidades físicas é muito difícil.

Distinguem-se, habitualmente, três ramos no sector terciário:

- o do comércio, cuja produção é proporcional à dos outros dois sectores;
- o dos serviços;
- o da administração pública, a que correspondem as despesas colectivas realizadas pelo Estado.

Procurando, porém, a analogia que pode existir entre a classificação das actividades económicas e a contabilidade analítica das empresas, tal que uma parte dos serviços de distribuição e públicos pode ser imputada a cada um dos sectores produtivos, tem-se a seguinte repartição das actividades duma economia, a que corresponde também uma representação gráfica simples (16):

- actividades de criação ou transformação de bens, onde se pode distinguir: a produção agrícola, a produção de produtos não agrícolas, a produção de serviços (17);
- as actividades comerciais;
- os serviços públicos imputáveis a cada um dos três sectores;
- os serviços públicos gerais, não imputáveis.

(16) M. Lengellé, La Révolution Tertiaire, Éditions Génin, Paris, 1966.

(17) No que se refere à produção dos serviços, o mesmo autor, no trabalho destinado ao Grupo de Estudos e Medida da Produtividade para o V Plano francês elaborou um conjunto de proposições tendentes à definição racional das actividades de serviços, aplicando-as ao caso da França. Distinguiu assim os **serviços de produção**, destinados às empresas e os **serviços de consumo**, destinados aos particulares, cruzando esta classificação com uma outra em 6 categorias para todo o sector terciário, de modo a poder distinguir todas as actividades puras e mistas, de serviços.

SERVIÇOS PÚBLICOS GERAIS

Serviços públicos agrícolas	Serviços públicos industriais (1)	Serviços públicos relativos aos serviços
Comércio de produtos agrícolas	Comércio de produtos industriais	Comércio dos serviços
Produção agrícola (1)	Produção industrial (2)	Produção dos serviços

(1) Sector primário. (2) Sector secundário. (3) Sector terciário.

O segundo ponto a considerar é o da evolução da importância relativa do sector (observada através da sua população activa) e evolução da produtividade.

Neste aspecto, procurando explicar a formação da população activa do sector terciário, em relação com os movimentos do êxodo rural e da industrialização encontra-se num estudo recente (18), com os países membros da O. C. D. E., distribuídos em 4 grupos:

Grupo 1 - países agrícolas em vias de industrialização, cujo ritmo de expansão do sector terciário é ainda lento (Espanha, Grécia, Itália, Portugal e Turquia). Tudo indica que nestes países o êxodo rural e o aumento de população no sector industrial se correspondem muito aproximadamente.

Grupo 2 - países cuja população agrícola já diminuiu muito, mas cuja industrialização é incompleta. Nestes países o êxodo rural distribui-se pelos sectores industrial e terciário e o crescimento deste último tem-se acelerado bastante. Casos da França e Noruega.

Grupo 3 - países que atingiram o máximo da sua industrialização e o êxodo rural é totalmente absorvido pelo terciário, cujo crescimento também se tem acelerado recentemente. Casos da Alemanha, países do Benelux, Reino Unido, Suécia, Suíça e Dinamarca.

Grupo 4 - países cuja população agrícola é muito reduzida e o êxodo rural é quase nulo.

(18) M. Lengellé, L'Importance Croissante du Secteur des Services dans les Pays Membres, OCDE. Paris. 1966.

O crescimento do terciário faz-se em detrimento do sector secundário. Casos dos Estados Unidos e Canadá.

Conclui-se portanto, que com excepção ainda dos países agrícolas em vias de industrialização, na Europa, o **sector terciário tende a absorver uma proporção crescente da população activa.**

Todavia, esta conclusão não é válida para todos os ramos do próprio sector. Em França, por exemplo, não considerando as actividades do comércio e da administração pública, verifica-se que a população do ramo dos serviços tem estagnado nos últimos decénios. Mais do que isso: através dum conjunto de comparações internacionais, verifica-se que, **a partir de certo limiar de desenvolvimento, a expansão ulterior deixa de ter influência na percentagem de população activa do ramo dos serviços.**

Por outro lado, o crescimento mais rápido que se pode atribuir aos efectivos do terciário não corresponde a uma economia de desperdício.

Com efeito, um estudo comparativo entre as economias da Suécia e dos Estados Unidos mostra grandes divergências na evolução do sector terciário que não são explicáveis pelo nível de rendimento por habitante nem pela diferenciação das respectivas taxas de crescimento. Pode admitir-se, então, que as próprias concepções que estão na base de cada uma das sociedades, desde os processos de repartição dos rendimentos à distribuição dos ganhos de produtividade, justifiquem tais divergências. Nota-se também que entre países de nível de vida não muito distante, como os dois referidos, há **uma grande variedade na composição do sector terciário.**

Resta ainda uma explicação para o aumento rápido dos efectivos do terciário: **a evolução mais lenta da produtividade deste sector do que a dos outros dois sectores produtivos (19).** Com efeito, para um grande número de países da O. C. D. E. (20) as taxas de acréscimo da produtividade do trabalho são, em geral, menos elevadas para o sector terciário do que para as restantes actividades.

Porém, este resultado aparente pode ser devido à dificuldade de avaliar a qualidade dos serviços prestados.

De resto, sob vários aspectos o progresso técnico tem alargado a sua influência a muitos ramos da produção de serviços.

(19) Recorde-se as conclusões do estudo de Ph. Carré.

(20) M. Lengellé, obra citada (18).

França em cerca de 20 actividades de produção de serviços mostram, para a maior parte, progressos da produtividade superiores aos das actividades industriais ou, pelo menos, do mesmo nível. Noutros, no entanto, encontra-se uma estagnação.

Reencontra-se, deste modo, a **heterogeneidade que caracteriza o sector terciário**, com ramos de população activa estagnada e produtividade crescente (produção de serviços, em geral) e outros de andamento divergente.

No conjunto, o sector terciário tem assim, comportamento menos definido que os dois outros grandes sectores.

Um terceiro ponto merece apenas, neste contexto, referência muito curta: o desenvolvimento dos serviços em relação com o progresso da urbanização e a expansão dos centros urbanos. A questão tem importância na perspectiva do desenvolvimento regional e tende a ser esclarecida através do estudo das funções exercidas pelos centros urbanos, cuja hierarquização depende das estruturas actuais e das acções regionais visando o ordenamento físico do território.

2.4 - A programação sectorial a nível global

Refere-se este problema para indicar as relações entre a programação do tipo sectorial e a mutação estrutural da economia.

Básicamente, a metodologia da programação estabelece-se a partir das previsões de procura final (consumo privado e público, exportações e bens para investimento) **e de procura intermédia.**

O método «input-output» ou das matrizes de relações intersectoriais é uma das formas de análise das interdependências estruturais e permite estimar, de acordo com os objectivos globais, e assegurando a coerência do sistema económico, o montante das procuras de bens intermediários.

Por outro lado, estabelecem-se relações (elasticidades) entre as variações dos níveis de rendimento (desagregado por grupos sociais, por exemplo) e as variações de consumo dos diversos bens.

Se se considerar também os movimentos externos podem estabelecer-se balanças previsionais ou equilíbrios para cada tipo de produto donde resultam os objectivos de produção a atingir.

Indicam-se para a Itália, como exemplo (Quadro 7), as variações de consumo, de alguns tipos de bens, previstos para o período 1958-70. A diferente intensidade de tais variações sugere que as

actividades fornecedoras terão de desenvolver-se desigualmente para satisfazer o nível das procuras. Assinalem-se, os casos dos transportes, hotéis e serviços recreativos (produções terciárias), e dos bens duradouros para uso doméstico (sobretudo produtos das indústrias metalomecânicas).

QUADRO 7 - ITALIA — INDICE DAS DESPESAS DE CONSUMO PRIVADO EM 1970 (1958=100)

Géneros alimentícios	133
Vestuário	164
Habituação	159
Bens duradouros para uso doméstico	198
Transportes	224
Hotéis e utilidades públicas	172
Despesas de carácter recreativo e cultural	174

Fonte: SVIMEZ, *Stime sui Consumi Privati in Italia nel Prossimo Decennio*, Guiffré, Roma, 1960.

No caso particular da programação industrial a questão pode ser ainda encarada sob outra perspectiva: **a natureza motriz das actividades.**

Em relação com as exigências do mercado, mas também para servir de avaliação do dinamismo de

QUADRO 8 - ELASTICIDADE EM RELAÇÃO AO P.N.B.

Toda a indústria	1,4
Alimentares	1,0
Têxteis	1,2
Habituação	1,4
Madeira	1,5
Papel	2,0
Tipografia e imprensa	1,7
Peles	0,9
Borracha	1,6
Químicas	1,6
Produtos minerais não metálicos	1,2
Produção de metais	2,0
Produtos de metal	2,0
Outras indústrias	1,9

algumas actividades extraem-se dum estudo das Nações Unidas (em 40 países) ⁽²¹⁾ as elasticidades da produção industrial em relação ao produto nacional (P.N.B.) ⁽²²⁾.

⁽²¹⁾ Une Étude sur la Croissance Industrielle, O.N.U. Nova Iorque, 1963.

⁽²²⁾ A elasticidade é superior a 1 sempre que a respectiva actividade aumenta mais rapidamente do que o produto nacional.

Estes resultados concordam plenamente com as observações que se podem fazer sobre as estatísticas industriais da O.C.D.E.: **os sectores motrizes ou de crescimento têm sido, nos últimos anos os das indústrias químicas e do petróleo, metalúrgicas e metalomecânicas. Quanto às alimentares e têxteis, o seu crescimento relativo é quase sempre inferior à média da indústria.**

Sabendo-se que a análise do produto das indústrias transformadoras portuguesas torna patente a falta de iniciativas dirigidas às actividades com o carácter apontado e que a sua estrutura revela um atraso relativo no desenvolvimento dos mesmos (excessivo peso dos têxteis, vestuário e calçado e valores abaixo do normal noutros países, para as indústrias metalúrgicas, metalomecânicas e químicas), é fácil **concluir que o desenvolvimento industrial português terá de se basear predominantemente nas indústrias não tradicionais.**

Importa levantar ainda dois pontos.

1) Não basta fixar objectivos de crescimento sectorial e determinar os níveis de produção óptimos: é preciso traduzir estas projecções em volumes de investimento a realizar e neste aspecto, pode dizer-se que **não existe ainda uma técnica perfeita que relacione a programação sectorial da produção, os programas de investimentos e as medidas de política económica e financeira.**

Como aproximação, para a resolução do problema utilizam-se os coeficientes marginais capital-produto calculados para cada sector e que indicam a ordem de grandeza do montante de investimentos que será preciso realizar para obter, segundo os sectores, o nível de produção desejado.

Este modo de proceder não é inteiramente satisfatório por duas razões:

- é utilizado, em geral, agregadamente para conjuntos de actividade ou grupos de indústria; além disso, quando se procura fazer a desagregação a validade da sua aplicação depende cada vez mais da possibilidade de surgirem processos tecnológicos;
- a existência de economias externas (o que depende fundamentalmente da localização) e a especialização técnica com integração de processos (que põe as questões do subcontrato, sistema de organização da produção e relações entre pequenas, médias e grandes empresas) afectam o significado do coeficiente capital-produto.

2) O último ponto respeita aos **critérios de selecção de projectos de investimento.**

Implicitamente, ao fazer-se a selecção dos projectos que deverão corresponder aos objectivos do programa de desenvolvimento, as modificações na estrutura sectorial tenderão a ser as requeridas pela evolução das procuras.

Porém, não só existem com frequência alternativas na realização dos empreendimentos que interferem na estrutura sectorial (caso do aproveitamento de bacias hidrográficas para fins múltiplos), como os critérios de selecção de projectos podem traduzir o conflito de objectivos entre a programação nacional e a regional. Basta enumerar alguns desses critérios:

- o efeito líquido sobre o rendimento nacional;
- efeitos sobre a balança de pagamentos;
- efeitos sobre a poupança e a redistribuição de rendimentos;
- efeitos sobre o emprego;
- efeitos sobre a taxa de acumulação de capital ou outras variáveis estratégicas;
- o cálculo da rendabilidade privada;

e observar que o critério do **emprego** se pode considerar numa óptica especificamente regional e, os restantes, em termos mistos ou apenas numa óptica nacional.

3 - O DESENVOLVIMENTO EQUILIBRADO A NÍVEL REGIONAL

Consideram-se nesta rubrica, em primeiro lugar, os parâmetros de decisão da acção regional na sua relação com os objectivos globais e à luz da situação estrutural presente e, depois, alguns aspectos teóricos para mostrar como as tentativas de explicação da localização das actividades dão lugar a métodos mais ou menos interessantes, tanto para a análise como para a transformação daquelas estruturas regionais.

3.1 - Dificuldades e parâmetros de decisão. Conflito de objectivos

«A priori», sem nenhuma intervenção de carácter regional a execução de um programa de investimentos sectoriais implica, necessariamente, uma certa distribuição regional dos investimentos.

No nosso País, em grau intermédio de crescimento, **uma das posições defensáveis é a de concentrar os investimentos em regiões já com certo grau de desenvolvimento para aproveitar e expandir ainda as economias «externas» criadas.**

Se a esta ideia juntarmos a de que a distribuição das actividades no espaço económico é já muito desigual, teremos como **elementos importantes da evolução estrutural o grau de especialização das diversas regiões, e a localização predominante dos diferentes sectores.**

Uma breve observação da distribuição geográfica dos estabelecimentos mais importantes de alguns ramos industriais ⁽²³⁾ dá os seguintes resultados elucidativos (número de estabelecimentos por distritos do Continente):

Têxteis

Braga	7
Porto	16
Aveiro	3
Guarda	2
Castelo Branco	7
Leiria	1
Santarém	3
Lisboa	5
Setúbal	1

Químicas e do Petróleo

Braga	1
Porto	8
Aveiro	4
Leiria	1
Santarém	1
Portalegre	1
Lisboa	32

Produtos Minerais não Metálicos

Porto	5
Aveiro	7
Coimbra	4
Leiria	11
Lisboa	10
Setúbal	2

Metalúrgicas, Metalomecânicas e Material Eléctrico

Viana do Castelo	1
Braga	11
Porto	35
Vila Real	1
Aveiro	15
Viseu	4
Guarda	2
Coimbra	3
Leiria	5
Santarém	9
Lisboa	56
Setúbal	9
Évora	2
Beja	1

A confirmar a importância atribuída à situação e estrutura actuais, faz-se a seguinte citação ⁽²⁴⁾:

«As compras de produtos intermédios, do mercado e das economias de escala explicam por que razão a repartição **actual** da população e das actividades económicas entre as diversas regiões e dentro de cada uma delas influencia as diferenças estruturais no desenvolvimento regional. As aglomerações ou concentrações existentes, que são afinal o resultado da expansão realizada no passado, influem enormemente no crescimento futuro. Isto porque, na maioria, as decisões relativas à implantação das empresas têm de considerar o mercado, as suas compras e transferências **tal como existem agora**. Quer dizer, a decisão tomada no presente assenta em grande escala nas condições de implantação criadas desde o passado até este momento. Deste modo, em cada momento, os ganhos e os custos futuros das actividades são estimados em função da estrutura nacional das aglomerações cuja evolução é relativamente lenta.»

Contrariando a estrutura actual das regiões e o sistema de polarização, surgem, então, **os objectivos específicos regionais** que, uma vez fixados podem ser satisfeitos em termos de programação, por uma metodologia análoga genericamente à da programação sectorial.

No entanto, para além das dificuldades metodológicas adiante apontadas outras se encontram:

⁽²³⁾ Ferreira do Amaral, A Industrialização em Portugal. 1966.

⁽²⁴⁾ Harvey S. Perloff, en collaboration avec Vera W. Dodds, «How a Region Grows», Comité du Développement Économique, mars 1963, citado por L. H. Klaassen (2).

- a) na fixação dos objectivos regionais;
- b) na distribuição regional dos investimentos consequentes.

Em relação aos objectivos do programa regional há dificuldades de formulação e de compatibilização com os objectivos globais. Citando V. Marrama, quanto às diferentes formas de apresentação dos objectivos nacionais, podem apontar-se algumas dessas dificuldades:

Maximizar o produto nacional:

- pode implicar a concentração da actividade económica onde existem as «economias externas», mediante a transferência interna dos factores de produção;

Desenvolver as regiões atrasadas onde existe subemprego e desemprego:

- implica a transferência para estas regiões dos capitais que noutras aplicações teriam maior rendabilidade privada e nacional;

Igualar o rendimento das diversas regiões:

- pode ser impraticável a médio prazo pelas condições de desigualdade estrutural e potencialidades reais;

Igualar o ritmo de desenvolvimento do rendimento e produto das várias regiões:

- contrariando as tendências espontâneas, sofre as mesmas limitações de 2) e 3).

No respeitante à distribuição dos investimentos pelas regiões e à sua avaliação económica e social na perspectiva regional, note-se o seguinte:

- o inventário completo dos recursos deve servir de base à avaliação;
- os custos de produção dependem das economias externas a criar;
- as técnicas de avaliação não são seguras;
- quando a estrutura regional tem características de fraca integração, as possibilidades de escolha no estabelecimento de novas actividades são numerosas, donde resultam muitos graus de liberdade na decisão.

Apenas o referido em 1) e 2) vem reduzir estes graus de liberdade, num sentido

que não favorece sempre os objectivos regionais;

- É difícil distinguir as motivações económicas, políticas e institucionais que têm influência na tomada das decisões.

Das dificuldades apontadas resulta obviamente o facto de, em França, para o V Plano (1966-70) e tendo a programação regional já longos antecedentes, apenas se terem estabelecido objectivos precisos para cada região quanto à ocupação da população activa e à formação profissional.

A conclusão é evidente: **na programação regional embora dispondo-se de vários elementos e técnicas que podem fornecer indicações sobre um conjunto de possibilidades de crescimento sectorial, subordinam-se as decisões aos recursos existentes, a critérios de rendabilidade aceitável e à compatibilidade com os objectivos de nível nacional. A escolha poderá, mesmo assim, fazer-se dentro de limites amplos (sobretudo no que se refere a novas indústrias) (25).** Mas,

- sabendo-se das vantagens que a concentração dos investimentos num certo modelo estrutural pode apresentar;
- atendendo aos benefícios da integração de processos, garantindo uma estrutura de relações entre empresas de diferentes dimensões, subcontrato generalizado e admitindo a criação de zonas ou complexos industriais, conclui-se ainda que, **para uma dada região, o desenvolvimento se pode encarar não tanto em termos de equilíbrio sectorial (26) mas, sobretudo, de preferência ou de orientação para uma certa estrutura.**

3.2 - Metodologia aplicável à análise e à evolução estrutural

Os métodos susceptíveis de aplicação à programação regional, para resolver o **problema da repartição das actividades novas** (ou da totalidade das actividades) **pelas regiões de um país,**

(25) Ver as considerações formuladas em 1.3.

(26) Ressalvaram-se, evidentemente, a posição relativa da agricultura e o desenvolvimento necessário dos serviços, aliás, em ligação com o movimento de urbanização.

compreendem, em princípio, todas as formas de análise ligadas à «teoria da implantação».

Seguindo de perto L. H. Klaassen⁽²⁷⁾ note-se, desde já, que os métodos baseados na minimização dos custos totais de transporte relativos aos produtos comprados e vendidos pelas empresas, entrando em conta com as limitações do mercado e fornecimentos locais, correspondentes a cada localização, e aplicados com o auxílio da programação linear, conduzem sempre a uma solução óptima que não se ajusta à implantação real. Este facto leva a pensar que, na realidade, não são tomados na devida importância todos os factores que interessam para explicar a implantação das actividades (indústrias) consideradas.

É, pois, **necessário tomar, na resolução do problema, todos os factores que, de qualquer maneira formam a visão dos empresários, dum ponto de vista económico e social, sobre as distâncias a percorrer pelos produtos comprados (inputs) e vendidos (outputs) pelas suas empresas.** Deste modo, os custos de transporte (cuja incidência é mais fácil de avaliar) são apenas um dos elementos a influenciar as decisões de implantação.

O empresário pondera, de facto, um conjunto de elementos contidos na definição da relação interindustrial da sua indústria e ainda noutros aspectos, que Klaassen reúne sob a expressão **custos de comunicação**, abrangendo:

- relações com os outros produtores (interessa a facilidade das transacções, a eficiência que trazem ao processo de fabrico, a facilidade de contactos, a redução de stocks).
- relações com os consumidores (facilidade de conhecimento do mercado e das suas alterações);
- relações com órgãos e instituições locais (facilidade para resolver problemas diversos das empresas).

Uma tentativa de estimação da influência da distância económica e social, comparativamente à simples distância física⁽²⁸⁾, revelou que, no caso dos produtos de comércio internacional da Holanda, essas influências estavam na proporção de 10 para 1 e que a divergência é mais acen-

tuada para os produtos complexos do que para as matérias-primas simples.

Será absurdo procurar apresentar neste trabalho, em termos descritivos e, muito menos, de crítica fundamentada, os vários métodos que, com maiores ou menores diferenças técnicas, já é possível utilizar para resolver as questões postas⁽²⁹⁾.

Parece, entretanto, razoável fazer uma breve seriação dalguns desses métodos tendo em atenção, por um lado, que o papel atribuído à industrialização nos programas regionais se reflecte habitualmente na designação de «métodos para selecção de indústrias» e que, por outro lado, haverá sempre que distinguir, em cada um deles, a capacidade de explicar e descrever situações já existentes e a possibilidade de aplicação à programação e à política voluntarista de evolução estrutural das regiões.

Assim:

Programação linear aplicada à minimização dos custos de transporte.

Já referido.

Modelo regional equilibrado.

Descrito por W. Isard⁽³⁰⁾, constitui um modelo de previsão regional, construído a partir duma repartição regional das previsões nacionais.

A partir de uma classificação hierárquica das regiões e dos produtos em nacionais, regionais e locais, estabelece-se, em fases sucessivas, a repartição da procura final global pelos diferentes escalões, tomando como parâmetros um certo número de coeficientes considerados constantes (e baseados na repartição geográfica da produção actual ou em estudos de implantação) e utilizando a técnica clássica das relações input-output⁽³¹⁾.

Esta hipótese — coeficientes de repartição constantes — significando que todas as regiões desenvolvem a sua produção, das indústrias de

(29) Tem-se uma boa aproximação do assunto no estudo da bibliografia de Isard e seus colaboradores, a que se pode juntar, despretensiosamente:

— L. H. Klaassen, citado em (2).

— International Cooperation Administration, How to Select Dynamic Industrial Projects, Washington (dedicado à escolha de indústrias para os países subdesenvolvidos).

(30) W. Isard e colaboradores, Methods of Regional Analysis: An Introduction to Regional Science. M.I.T. Press, Cambridge, Massachusetts. 1960.

(31) Utilizando uma matriz inversa ou simples iterações.

(27) L. H. Klaassen, citado em (2).

(28) Inquérito realizado pelo Instituto Económico Holandês de Roterdão (1960).

carácter nacional, em proporção das modificações da procura final global, é contestável.

Não só ela perderá validade ao passar-se do todo nacional para as grandes regiões e destas para regiões menores, mas sobretudo as **regiões subdesenvolvidas procuram modificar voluntariamente a sua estrutura industrial** ⁽³²⁾.

Assim, as conclusões obtidas pelo modelo terão sobretudo o significado de mostrar quais seriam os resultados futuros, sem a intervenção de qualquer acção deliberada.

Análise input-output

No que se refere à análise «input-output» que tem sido objecto de aplicações regionais, mais para o estudo da situação do que para a programação do desenvolvimento e estabelecimento de objectivos (modelos inter-industrial regional e inter-regional) têm sido apontadas dificuldades técnicas à construção dos modelos e ao seu significado, e outras que tornam precária a sua utilização na programação ⁽³³⁾. Algumas críticas são comuns, de resto, às do modelo regional equilibrado.

Análise de complexos industriais

Este método, apresentado por W. Isard ⁽³⁴⁾, procura obviar aos inconvenientes da análise input-output e reunir as vantagens do método dos custos comparativos, no caso especial de um conjunto de actividades ligadas entre si por razões de processo tecnológico.

A exposição pormenorizada do modelo é feita a partir da aplicação ao estudo de um complexo do tipo refinação de petróleo — petroquímica — têxteis artificiais e sintéticos (em Porto Rico), ou seja, indústrias de ciclo curto ⁽³⁵⁾.

Podem resumir-se, deste modo, as características técnicas da análise efectuada por Isard:

⁽³²⁾ L. H. Klaassen, texto citado em (2).

⁽³³⁾ Ver quanto à exposição teórica e críticas, R. Jouandet-Bernadat, *Les Comptabilités Économiques Régionales*, em *Revue d'Économie Politique*, 1964 (número especial sobre «Desenvolvimento Económico Regional»).

⁽³⁴⁾ Ver (30).

⁽³⁵⁾ A aplicação ao caso de indústrias de ciclo complexo como as indústrias mecânicas, eléctricas e químicas de segunda transformação pode ver-se no caso dos estudos preparados pela Comunidade Económica Europeia para a região de Bari-Taranto, no Sul da Itália.

- aplica-se a um conjunto de actividades localizadas numa região e constituindo um grupo de actividades (sistema) com fortes inter-relações de produção, comerciais, etc. (complexo);
- a selecção dos complexos depende dos fins do estudo (por exemplo, o desenvolvimento industrial), condições específicas da região, dados disponíveis, meios destinados à investigação e características do investigador;
- visa ultrapassar as limitações da análise inter-regional (input-output) que não pode medir economias de escala, economias externas, ou de localização, variações regionais de preços ligados a proporções variáveis na utilização dos factores produtivos e diferenças na composição das actividades, assim como as do método de custos comparados que não atende às relações interindustriais.
- parte duma selecção prévia de complexos significativos; constrói uma matriz interactividades em que entram processos alternativos e produções diferenciadas, para calcular os inputs e outputs totais relativos a cada tipo de complexo hipotético, (somação); inclui inputs de variação não linear com a dimensão (mão-de-obra e capital); faz a análise de custos comparados introduzindo, sucessivamente, diferenciais de custo quanto a várias componentes (análise weberiana), mediante a comparação «ceteris paribus» com hipóteses alternativas de localização em regiões mais ou menos vastas; entre os elementos do custo considera, por ordem, os transportes, a mão-de-obra e energia, a dimensão (economias de escala) e a concentração espacial (economias externas ou de localização).

Apesar da abertura dada às economias de escala e economias externas (com relevo para a dimensão das unidades de manutenção e reparação que, no complexo, podem atingir o mínimo de rentabilidade, Klaassen considera que o método ainda não atribui toda a importância aos «custos de comunicação», pelo que propõe um novo método ⁽³⁶⁾ em que os diversos fluxos interindustriais serão ponderados por coeficientes a determinar de maneira indirecta. Basicamente, procura-se estabele-

⁽³⁶⁾ Método das relações interindustriais ponderadas, que não será aqui analisado.

cer uma **soma hipotética de custos de transporte e custos de comunicação** para cingir o mais realisticamente possível, a respectiva influência sobre a implantação das indústrias.

Métodos dos custos comparativos

L. Klaassen observa que a aplicação deste método feita por Isard apenas a indústrias pesadas de base (o que aliás sucede, igualmente, no caso do complexo petroquímico de Porto Rico) resulta numa limitação básica defrontada na sua aplicação às indústrias ligeiras: **a implantação destas é influenciada por factores secundários que têm menos importância relativa no caso das indústrias de base.**

Outros métodos

A análise regional-estrutural ⁽³⁷⁾, tem sido apresentada para permitir quer a interpretação da evolução passada, em relação a qualquer variável económica, quer o controle das previsões estabelecidas por outros métodos, quer **o estabelecimento de previsões regionais e formulação de objectos** com base nas **projecções dos sectores a nível global**. Podem-se apontar como limitações o facto de o modelo se basear rigidamente na estrutura inicial, considerar as taxas de crescimento ao nível regional como projecção das tendências correspondentes e não permitir fácil desagregação. Trata-se, além disso, de um modelo aplicável à realidade como um todo e, em consequência, limitado pela sua generalidade.

Encontra-se uma descrição de outros métodos mais empíricos no livro de Klaassen que temos seguido.

Finalmente, com a ressalva da possibilidade de criação de verdadeiros complexos industriais, em termos análogos à experiência de Bari-Taranto, adiante estudada, parece aceitável encarar o seguinte tipo de metodologia em ordem ao desenvolvimento de uma região delimitada (como no caso da região de Abrantes) ⁽³⁸⁾.

- 1.º - escolha do tipo de estrutura para que tende o conjunto da região (com base em

exemplos definidos de regiões estudadas, em países já industrializados e, também, na estrutura actual).

- 2.º - Realização de um estudo **pormenorizado, de carácter sistemático, envolvendo aspectos do mercado e da rentabilidade, para um conjunto muito grande de produtos, no âmbito da estrutura considerada** (num certo tipo de indústrias metalomecânicas; um ramo de indústrias químicas, indústria da madeira e do papel, a industrialização de produtos agrícolas, etc.) ⁽³⁹⁾.
- 3.º - Promover a criação das novas empresas e modificação das existentes, de acordo com as conclusões do estudo efectuado e tendo em conta que o **processo de desenvolvimento assim concebido se prolonga por múltiplas fases, aproximando-se sucessivamente de um pólo integrado de actividades industriais.**

Conclui-se, portanto, que há um conjunto de instrumentos de análise que podem ser utilizadas na programação do desenvolvimento das regiões delimitadas no Continente, dentre as quais a aproximação indicada em último lugar parece a mais interessante, tendo em conta a actual inexistência de contabilidade regional e as suas limitações.

4 - CONCEITOS E INSTRUMENTOS BÁSICOS DA POLÍTICA REGIONAL

Antes de enunciar alguns conceitos e instrumentos básicos em que poderá assentar a política regional por parte das autoridades nacionais e regionais e que deverão ser assumidos pelos empresários existentes e potenciais, interessa emitir dois tipos de considerações, sobre:

- o papel das autoridades locais;
- razões da política de industrialização.

Apesar da função do governo central na repartição das indústrias, as autoridades locais e regionais terão de enfrentar as consequências práticas da política de industrialização regional e, em maior ou menor grau, adoptar medidas importantes a nível regional e oferecer aos novos empresários

⁽³⁹⁾ L. E. Davin e J. J. Le Pas, *Industries d'Avenir*, Marché Commun et Province de Liège, Université de Liège, n.º 2. 1962.

⁽³⁷⁾ M. Béaud, *Analyse Régionale-Structurale et Planification Régionale*, em *Revue Économique*, n.º 2. Março 1966.

⁽³⁸⁾ J. Paelinck, *Croissance Régionale et Mise en Valeur des Ressources en Amérique Latine*, Cahiers de L'I.S.E.A., n.º 142 Out. 1963 (Suplemento) do colóquio de Bordéus, Maio 1963.

facilidades de implantação e aos trabalhadores condições para a sua instalação.

Não estão em causa, é claro, as medidas genéricas de política industrial e sectorial que o Estado pode adoptar com objectivos regionais.

Cada região deverá mesmo **elaborar programas de acção para atrair as indústrias susceptíveis de nela se implantarem**. Daí, o interesse dos métodos para selecção de indústrias.

Para isso, haverá que conciliar a estrutura industrial e os recursos humanos, sociais e naturais da região com as necessidades de implantação das indústrias a criar. Neste aspecto, Klaassen pretende que **o estudo das condições de implantação das várias indústrias terá de ser centralizado e os resultados facultados posteriormente aos órgãos de decisão regional**, por razões óbvias.

Quanto às razões da ênfase atribuída à industrialização na política regional já se expuseram vários elementos em 2.2 (agricultura) e 2.3 (sector terciário). Acrescente-se, porém, que os serviços estando quase sempre ligados ao nível geral de vida e à estrutura e desenvolvimento da produção industrial, não podem desempenhar um papel motor nas regiões (excepto, talvez para os serviços independentes como a investigação científica e o turismo).

Todavia, a política regional deverá dar importância às actividades terciárias, em especial no que resulta da programação das necessidades de equipamentos colectivos ligadas ao ordenamento urbano e que nalguns ramos dependem estritamente da acção pública (educação, saúde, urbanização e habitação).

4.1 - Pólos de desenvolvimento. Eixos de desenvolvimento

O conceito de polarização opõe-se ao da dispersão dos empreendimentos pelo território. A sua utilização em política económica regional não significa a concentração dos investimentos nos pólos já existentes mas uma «centralização múltipla» ou «descentralização polarizada» criando condições de expansão em diversos pontos do país.

O princípio dos pólos de desenvolvimento está a ser aplicado em muitos países porque se lhes atribui um efeito dinâmico de enquadramento que se traduz por inovação e progresso, aparecimento de indústrias complementares de outras indústrias, acréscimo de procura final por efeito demográfico e intensificação dos rendimentos distribuí-

dos através das novas actividades e pelas finanças públicas.

Em termos económicos, o desenvolvimento de uma actividade beneficia outras através das compras de produtos intermédios. As interdependências industriais constituem assim um factor estratégico do desenvolvimento.

Mas há também vantagens importantes geradas através da oferta e efeitos laterais. A utilidade de um conjunto regional depende não só do número de empresas que aí se localizam mas também do funcionamento das suas unidades de produção e da repartição, natureza e destino dos rendimentos que provêm do sector industrial. **Se este é muito concentrado, a difusão dos rendimentos é limitada**, porque vai alimentar fracamente o desenvolvimento do sector terciário (comércio, transportes e outros serviços). **Quando o sector secundário se diversifica** embora apoiado em indústrias-chave ou motrizes, **melhora a difusão dos rendimentos na região**, intensificam-se os fluxos inter-regionais e, adicionalmente, diminuem os riscos de desemprego conjuntural.

O eixo de desenvolvimento surge como consequência das relações entre pólos distintos e constituem um vector ou agente de propagação do desenvolvimento. Compõe-se de um itinerário por onde circulam permanentemente diversos fluxos (bens e serviços, trabalhadores, capitais) e de um conjunto de infra-estruturas. Em Espanha encara-se a sua definição e criação a partir dos pólos de desenvolvimento já existentes.

4.2 - Actividade motriz; empresa motriz

A noção de pólo de desenvolvimento concretiza o seu significado industrial através dos conceitos de **actividade motriz e empresa motriz dominante**.

A economia regional não pode basear o seu crescimento no desenvolvimento marginal de actividades tradicionais: a evolução depende de esforços intensos aplicados à investigação tecnológica e à prospecção comercial.

Numa estrutura industrial regional há sempre elementos de tipo monopolístico ou oligopolístico, em cada ramo de actividade. É o que caracteriza a concentração de um grande poder num pequeno número de empresas, traduzido pelos respectivos meios de acção (capital, actuação no mercado financeiro) e a organização das suas actividades (possuindo divisões técnicas e comerciais bem organizadas, serviços de investigação e órgãos encarregados de estudar as condições de desen-

volvimento dessas empresas a médio e longo prazo). Tais empresas devem ser ou tornar-se **empresas motrizes**. A acção dinâmica das empresas motrizes assume vários aspectos:

- a) desenvolvimento do estabelecimento principal, e actualização tecnológica do mesmo;
- b) criação de empresas filiadas para o lançamento de novos produtos;
- c) participação no capital de outras empresas constituintes de pólos derivados ou laterais de crescimento como condição de reorganização em sectores desorganizados e dispersos;
- d) aplicação generalizada do subcontrato, o que permite o crescimento de empresas pequenas e médias autónomas.

4.3 - Subcontrato

O subcontrato, é um elemento essencial do crescimento polarizado.

A ideia básica é a de que o aumento pouco intenso ou temporário da actividade numa empresa não é suficiente para induzir transformações profundas no seu funcionamento tradicional.

As relações produtivas que se estabelecem entre as diferentes unidades numa região têm interesse fundamental, porque o **subcontrato** pode tornar possível o crescimento de empresas que noutras condições se situavam abaixo do seu **limiar de crescimento**.

Por este sistema, surgem estreitas relações económicas e técnicas entre as pequenas empresas, que permanecem independentes e as empresas principais.

A generalização deste sistema a um conjunto de grandes empresas contratantes e um número maior de subcontratantes permite efectivamente obter todas as vantagens da **especialização** e da **dimensão**.

Às grandes unidades da produção, o subcontrato (ou quase-integração) oferece a existência de outras unidades independentes que, realizando actividades secundárias lhes permitem economizar investimentos que teriam de fazer sem o subcontrato e, destinar os capitais libertados a outros fins estratégicos da sua expansão.

Por outro lado, um grande número de actividades secundárias como as de manutenção e reparação só nestas condições atingem o mínimo de rentabilidade.

4.4 - Desenvolvimento regional rural. Complexos agrícolas

A actividade agrícola apresenta, em regra, grande diferenciação regional que, no nosso país, não tem sido considerada suficientemente na definição das medidas concretas de política agrária. Por outro lado, também não se tem atendido claramente à necessidade de um planeamento integrado das actividades e dos factores de crescimento da agricultura. Os dois aspectos — diferenciação indiscutível da actividade agrícola e suas potencialidades, consoante as regiões e falta de actuações coordenadas sobre o espaço em que se desenvolve esta actividade —, e na medida em que o desenvolvimento económico depende de múltiplos factores estratégicos, justificam a concepção de um **desenvolvimento regional rural** a que a O.C.D.E. desde 1963 dedicou atenção particular⁽¹⁰⁾. Sem entrar em especificações sobre o significado deste conceito que será introduzido expressamente no II Plano de Desenvolvimento Económico e Social da Espanha, parece que deverá entender-se por tal a **coordenação intensa, a nível regional, das diversas acções que interessam à actividade agrícola, pecuária e florestal**, nomeadamente a irrigação, as transformações de estrutura fundiária e das explorações, o ordenamento cultural, e o aproveitamento silvo-pastoril das montanhas.

A noção de complexo agrícola surge através da possibilidade de utilizar na agricultura a técnica da integração de actividades. Mais: **a condições de desenvolvimento dos complexos agrícolas ligam-se com a criação de pólos de crescimento diversificados embora menos importantes do que os pólos industriais**.

Há sempre uma grande gama de possibilidades de realização destes complexos, embora sujeitas a certas condições:

a interdependência com a indústria, que lhe cria crescentes mercados urbanos e induz a sua modernização (o complexo assume quase sempre uma natureza mista, agro-industrial);

o elemento institucional, relacionado com as formas de exploração e a valorização fundiária (melhoria das condições reais de produção, pela adaptação das culturas aos solos, regadios, etc.);

⁽¹⁰⁾ O.C.D.E. Les Programmes de Développement Régional Rural avec Référence Spéciale aux Zones Agricoles Critiques et Notamment aux Régions Montagneuses.

o elemento económico relativo ao custo dos equipamentos e produtos fornecidos pela indústria;

o elemento comercial, relativo às necessidades de armazenagem, transporte e distribuição.

As oportunidades do seu desenvolvimento assentam normalmente, numa de duas hipóteses ⁽⁴¹⁾:

- produções destinadas a uma primeira transformação industrial (alimentares, couros, madeiras, química orgânica, fibras naturais).
- produções que solicitam um esforço de regularização da oferta, pela criação de redes de armazenagem e conservação (eventualmente segundo formas cooperativas) e centros de formação técnica.

4.5 - Zonas industriais

Pode entender-se como zona industrial a «criação, segundo um plano, de um grupo viável de empresas industriais, como factor positivo para dirigir o processo de industrialização».

As zonas industriais são locais preparados especialmente para receber imediatamente estabelecimentos industriais, depois de criadas todas as infra-estruturas requeridas pela instalação rápida de novas indústrias, como o fornecimento de água, corrente eléctrica, «pipe-lines», condutas de gás, vias de transporte, etc. Os empresários podem dispor de todas as vantagens da zona mediante um aluguer ou preço de compra acessível.

As vantagens da sua criação resultam da eliminação de trabalhos preparatórios e formais por parte dos empresários em ordem à sua instalação e das economias externas e de dimensão, pela organização de serviços comuns, melhoria das condições de trabalho, redução dos encargos de transporte e dos custos de matérias-primas, facilidades no recrutamento de trabalhadores, melhoria dos meios institucionais, administrativos e sociais.

Quanto à estrutura das actividades, as zonas podem ser organizadas horizontalmente (nelas se instalando indústrias diversas) ou verticalmente (destinadas a sectores industriais específicos).

⁽⁴¹⁾ J. Boudeville, Les Programmes Économiques. Que sais-je? P.U.F.

Na maior parte dos casos concretos têm sido destinadas a grande variedade de produções, sobretudo bens de consumo e da indústria mecânica ligeira, isto é, indústrias com razoável mobilidade e que produzem bens pouco volumosos, de transporte fácil e sem grandes exigências de qualidade.

Contudo, apesar de muito numerosas em diversos países, podem apontar-se-lhes algumas limitações:

a sua instalação tem de ser decidida criteriosamente, em função dos objectivos globais dos sectores e da estrutura empresarial conveniente;

quando se sobrepõem actividades muito diferenciadas são diminutas as possibilidades de integração sectorial e de interligação entre as empresas.

Põe-se assim, deste modo, a possibilidade de criar, vantajosamente, verdadeiros complexos ou pólos integrados.

4.6 - Complexos industriais

O complexo industrial constitui uma técnica recente de desenvolvimento.

Nos aspectos teóricos e de análise já se incluíram alguns elementos em 3.2 (d).

A viabilidade e interesse da sua realização assenta nos seguintes princípios:

- na indústria moderna, as actividades produtoras de bens e serviços intermédios têm papel preponderante;
- a produtividade crescente resulta da especialização dos factores produtivos e das unidades de produção;
- cada estabelecimento principal precisa de ter na sua proximidade todas as actividades de que se diferenciou (relacionando-se com elas pelo subcontrato) e as de prestação de serviços, embora aumente a dependência das actividades entre si;
- as unidades de produção auxiliar só são viáveis se produzem para vários clientes;
- o conjunto de actividades ligadas por relações de interdependência deste tipo, constitui um grupo delimitado de indústrias clientes; estas características verificam-se nos

processos tecnológicos modernos, incluindo os grandes sectores da indústria de transformação:

grande e média mecânica;
químicas;
mecânica fina, electricidade e electrónica;
indústrias têxteis.

— trata-se de uma especialização técnica das unidades ligadas e não de uma especialização de produtos ao nível regional.

A criação efectiva de complexos industriais em zonas atrasadas depende de factores muito importantes como a capacidade técnica e financeira, capacidade de decisão política e administrativa, existência de mercados.

A realização processa-se por fases, incluindo ⁽⁴²⁾:

escolha do centro urbano ou região em que se instala o pólo;

determinação do tipo de indústria que tem maior probabilidade de se desenvolver na zona;

implantação simultânea de todas as actividades auxiliares ou secundárias necessárias ao ramo industrial escolhido;

um número suficiente de empresas principais (motrizes) para justificar economicamente a implantação das primeiras.

Os estudos para a criação de um complexo de indústrias de grande e média mecânica, na região de Bari-Taranto (Sul da Itália), patrocinados pela Comunidade Económica Europeia, foram realizados de 1962 a 1965, data em que o Istituto per l'Assistenza allo Sviluppo del Mezzogiorno foi encarregado pelo governo italiano de promover a sua execução. Outros países, nomeadamente a Grécia e a Espanha, na Europa Ocidental, estão já interessados pela realização de estudos semelhantes ⁽⁴³⁾.

⁽⁴²⁾ Robert Giry, La Méthode de Promotion des Pôles Industriels de Développement et l'Étude de Bari-Taranto. Revue du Marché Commun, n.º 38, Fev. 1966.

⁽⁴³⁾ Para informação pormenorizada sobre o complexo de Bari-Taranto ver:

— C. E. E., Studio per la Creazione di un Polo Industriale di Sviluppo in Italia Meridionale, 2 volumes. Studi — serie Economia e Finanza (5) Bruxelles. 1966.

Entretanto, não é fácil avaliar os resultados futuros da iniciativa nem apreciar as dificuldades da sua execução, embora várias empresas e associações patronais especializadas europeias tenham anunciado a sua participação.

1.º GRUPO (A) - CONCEITO DE REGIÃO; PROBLEMAS DE FINANCIAMENTO

- 1 - O estágio de desenvolvimento da população portuguesa oferece ainda desequilíbrios graves que contrariam não apenas os objectivos da justa distribuição dos meios de acesso aos benefícios da civilização, mas impedem também que se obtenha o máximo de produção e riqueza socialmente útil, indispensáveis ao fortalecimento do poderio da Nação e à realização da plena justiça entre os cidadãos.
- 2 - Os movimentos do desenvolvimento regional deverão ter como objectivo fundamental a valorização integral do homem português, com vista à correcção, tão urgente quanto possível, dos desequilíbrios verificados, não apenas no campo económico mas também no social, da cultura e da saúde.
- 3 - A inexistência de uma coordenação, a nível nacional, do desenvolvimento regional, impede que se estabeleçam e executem planos regionais ou locais de desenvolvimento. Urge, assim, que se estabeleça e entre em execução, uma política regional, considerando a par das necessidades de crescimento global, a premência das situações internas de desequilíbrio que, a manterem-se, constituirão um sério impedimento ao progresso da Nação.
- 4 - Os conhecimentos sobre a problemática do financiamento do desenvolvimento regional não permitem ainda a formulação de um «modelo» suficientemente flexível para ser adaptado à generalidade das situações concretas. As experiências de desenvolvimento regional levadas a cabo

nalguns países contêm ensinamentos a aproveitar, mas a sua eventual aplicação ao caso nacional não poderá deixar de tomar em consideração os aspectos específicos da nossa estrutura institucional monetário-financeira.

O desenvolvimento nacional regional integra, por forma mais ou menos directa, a totalidade do corpo social, pelo que uma verdadeira política de expansão não poderá limitar-se apenas ao restrito domínio dos investimentos directamente reprodutivos. A política monetário-financeira deverá, portanto, enquadrar-se sempre na política económica geral, integrando-se nela.

- 5 - O diferentes incentivos financeiros (facilidades de créditos, subvenções de juro e subvenções directas, isenções fiscais, garantias, etc.), deverão enquadrar-se num plano, relacionado com os projectos de infra-estrutura, com vista ao antedesevolvimento de cada região.
- 6 - Nas áreas menos desenvolvidas caberá ao sector público a realização de um certo número de investimentos, em particular de infra-estrutura, condicionadores de todo o processo de desenvolvimento regional. Para esse efeito, poderá, fundamentalmente, mobilizar recursos próprios ou recorrer ao empréstimo interno e estimular a formação e orientar a aplicação das poupanças criadas. Paralelamente, poderá promulgar toda uma série de medidas destinadas a incentivar os investimentos privados.
- 7 - Dentro dessa orientação entende-se que os recursos financeiros potencialmente mobilizáveis para o financiamento do de-

volvimento económico devem ser encarados sob a óptica da totalidade do espaço nacional e que a sua mobilização deve ser canalizada preferentemente para aqueles investimentos que constam numa escala de prioridade definida pelos responsáveis da política económica geral, em ordem à concretização dos objectivos de desenvolvimento das diferentes regiões.

- 8 - Considera-se que existe já hoje uma estrutura institucional monetária ou financeira relativamente apta a apoiar de início o desenvolvimento regional embora sem prejuízo de ulteriores modificações de fundo sugeridas pelos ensinamentos facultados pela experiência concreta.
- 9 - **A existência de autênticos planos de desenvolvimento regional, concebidos e elaborados com a participação activa das entidades, públicas ou privadas, mais directamente interessadas, poderá contribuir decisivamente para atrair os capitais indispensáveis ao seu financiamento.**
- 10 - Devem ser envidados todos os esforços no sentido de melhorar os circuitos de mobilização das poupanças. No que respeita mais propriamente às pequenas e médias poupanças regionalmente formadas, o desenvolvimento da actividade das Caixas Económicas e das cooperativas de crédito deverá ser levado a cabo com a urgência possível, uma vez que não estão esgotadas as potencialidades destas instituições.
- 11 - As possibilidades de aproveitamento das instituições financeiras existentes ou a eventual necessidade de criação de novos estabelecimentos de crédito orientados para a expansão regional, tendo especialmente em conta que as empresas de menor dimensão exigem formas especiais de financiamento, deveriam ser objecto de estudo.
- 21 - Reconhecido o carácter excepcional das isenções tributárias dentro de uma justa distribuição dos encargos gerais da Nação, mas atendendo ao seu elevado contributo para o estabelecimento de meios de valorização dependentes da iniciativa privada, **considera-se de maior conveniência um esforço dos incentivos ao desenvolvimento regional, e o escalonamento**

dos já existentes, por forma que as empresas ou actividades que actualmente desfrutam de condicionalismos favoráveis suportem, no futuro, um maior quinhão dos custos da valorização das regiões desfavorecidas.

Igualmente se recomenda que a fruição de benefícios fiscais seja condicionada e controlada em função de efectividade dos resultados pretendidos, e seja objecto de recomendação e orientação por parte dos órgãos coordenadores, como reforço de iniciativas latentes ou causa a estímulo para o seu aparecimento.

- 13 - Deverá elaborar-se o estudo sobre o papel das colectividades locais na expansão regional, salientando a necessidade de difusão de uma mentalidade orientada para o desenvolvimento.
- 14 - **O pólo de Abrantes exerce efeitos vários de atracção sobre uma área que abrange pelo menos os concelhos de Constância, Mação, Sardoal, Vila de Rei, Gavião e Ponte de Sor.**
O planeamento desta área deve realizar-se, porém, integrando-a numa região mais vasta, que permita compatibilizar as exigências do equilíbrio espacial com o crescimento da economia nacional.
- 15 - O estudo detalhado da economia do concelho de Abrantes e das suas relações com os concelhos limítrofes e o espaço continental, deverá ser continuado com o objectivo de permitir a elaboração de desenvolvimento para a área definida, em harmonia com os seguintes objectivos imediatos:
 - a) **O desenvolvimento desta área será encarado em relação com os recursos existentes e critérios de rentabilidade, o que permitirá definir a estrutura produtiva mais adequada ao seu caso.**
 - b) O investimento deve concentrar-se preferencialmente nas actividades de maior influência motora no crescimento de cada sector, as quais, sempre que possível, serão organizadas em complexos agro-industriais ou industriais e implantadas em zonas industriais.

16 - Recomenda-se à Câmara Municipal de Abrantes que, sob a sua égide, e com a desejável participação dos interessados locais constitua uma comissão encarregada:

- a) de proceder ao estudo e avaliação concreta das potencialidades desta região, com vista à elaboração de um plano para o seu desenvolvimento;
- b) de promover sem demora a execução das acções que deste Colóquio resultaram como imediatamente realizáveis;
- c) de estabelecer intensos contactos com as entidades públicas e particulares circunvizinhas, com vista à coordenação dos meios e dos objectivos de desenvolvimento de uma região, a delimitar oportunamente, e que, por agora, tendo Abrantes como ponto de partida, compreenda todas as áreas que se mostrem interessadas nesse movimento;
- d) de procurar uma integração no Plano de Desenvolvimento Regional, quer durante a sua preparação, quer após o seu estabelecimento e execução oficial;
- e) de promover a constituição de um órgão permanente de acção e coordenação de interesses e esforços para o desenvolvimento regional, com a participação de elementos oficiais e do sector privado.

1.º GRUPO (A-1) - SAÚDE, EDUCAÇÃO E PROBLEMAS SOCIAIS

- 1 - **Admite-se uma correlação positiva** (segundo numerosos estudos em vários países) **entre o nível geral de educação da população** (especialmente no que diz respeito aos cursos secundários), **e o rendimento por habitante. Daí o não terem hoje qualquer justificação as políticas de investimento que descurem a educação e a investigação científica.**
- 2 - No nosso país tem-se verificado um impressionante estrangulamento na passa-

gem da instrução primária para o ensino secundário. Na realidade, de acordo com o Projecto Regional do Mediterrâneo, apenas um terço dos alunos que concluíam a 4.ª classe, em 1960, prosseguiram os estudos a nível secundário.

Projecta-se agora que todas as sedes de concelho venham a ter, pelo menos, um estabelecimento do ciclo preparatório do ensino secundário (2 anos).

É indispensável dar a toda a população a possibilidade de prosseguir os estudos até ao nível permitido pelas faculdades intelectuais de cada um, independentemente da sua capacidade económica.

Na realidade, as conquistas da Técnica e da Ciência só poderão contribuir para o desenvolvimento económico e o bem-estar de um povo, se ele tiver um adequado grau de educação.

- 3 - Para tanto, assume grande importância a organização do ensino desde o nível do ensino primário, que deverá ser reestruturado a partir da concepção de ensino secundário para-profissional. **Neste aspecto, a revisão da Carta Escolar será função do planeamento regional e do reajustamento da fixação futura das populações.**
- 4 - Mas não há dúvida que, para efeito do planeamento a nível regional, é o ensino secundário que representa um ponto fulcral, não tanto por constituir um degrau de acesso ao ensino superior, como por ele próprio fornecer a maior parte da mão-de-obra qualificada, indispensável ao desenvolvimento de cada região.
- 5 - Concretamente em relação à área de Abrantes, entre as infra-estruturas de ensino absolutamente indispensáveis conta-se, por isso, como se já fora realidade, tal a sua evidente premência, um estabelecimento oficial de ensino liceal; mas, dadas as indicações dos 30 % de acréscimo da população escolar do ensino secundário nos últimos três anos e a sua eminente vocação nos sectores secundário e terciário é indispensável estudar a criação dum Instituto Técnico Médio, sendo de encarar o ensaio de uma unificação do ensino médio para o profissional, em Abrantes, no género das universi-

dades Laboral que em Espanha representam já um valor efectivo na recuperação das populações.

- 6 - Propõe-se ainda a realização de uma experiência-piloto através da coordenação de todos os serviços médico-sanitários existentes na área, numa tentativa para atingir a maior eficiência pelo mínimo custo, evitando a duplicação de serviços.

2.º GRUPO (B) - AGRICULTURA E PECUÁRIA

- 1 - De acordo com os estudos efectuados, apenas 13 % da superfície produtiva da região é susceptível de utilização agrícola.

A actual ocupação do solo mostra, entanto, que a cultura agrícola se estende por 63 % daquela superfície.

Assim, conclui-se que 50 % da superfície produtiva da região deverá ser conduzida, progressivamente, para aproveitamento florestal ou silvo-pastoril.

- 2 - Verifica-se, também, que a cultura de regadio se exerce em metade da área com aptidão agrícola, convindo ampliá-la sempre que a natureza dos solos o consinta.

Tudo indica que é nesta área que se deverão concentrar, de preferência, os investimentos para intensificação da produção agrícola, tirando partido das possibilidades que o regadio oferece e de condições ecológicas favoráveis à produção horto-frutícola para fins de transformação industrial.

- 3 - Considerando, também, as possibilidades de aproveitamento silvo-pastoril em muitos dos solos de aptidão não-agrícola de região, deverá prestar-se particular atenção ao melhoramento da exploração ovina.

Neste campo, e no prosseguimento dos estudos e trabalhos de combate às parasitoses, que têm sido efectuados na região, recomenda-se a adopção das medidas profilácticas e curativas que se impõem e poderão ter grande reflexo na rentabilidade da ovinicultura.

- 4 - Ainda em relação à exploração pecuária, nomeadamente de ovinos, convém efectuar estudos e ensaios de melhoramento

das pastagens naturais, e ampla divulgação, mediante incentivos, de algumas espécies forrageiras que se conhecem e são capazes de valorizar as referidas pastagens.

- 5 - Pelas potencialidades ecológicas de que dispõe, **pode-se desenvolver nesta área um sector industrial baseado na transformação de frutas e produtos hortícolas, derivados dos solos onde se aconselha a intensificação da produção agrícola.**

— A concretização destas potencialidades será possível a partir de empresas convenientemente dimensionadas, bem apetrechadas do ponto de vista tecnológico e adequadamente estruturadas do ponto de vista comercial, abertas à inovação, dispendo de pessoal técnico e decididas a trabalhar de acordo com as grandes directrizes do mercado. Estas empresas, poderão induzir o progresso da agricultura que lhes há-de fornecer a matéria-prima.

— A salvaguarda dos interesses de todos os intervenientes no ciclo produtivo deve ser assegurada por contratos, devendo o Estado intervir como elemento regulador da distribuição do rendimento.

— A constituição de cooperativas agrícolas para transformação das respectivas produções será, também, uma via possível, e desejável, para atingir os objectivos anteriores.

No que respeita às possibilidades que a região apresenta para a fruticultura sugere-se a zonagem das principais espécies, estudo de adaptação de novas variedades, principalmente prunoideas, citrinos e uvas de mesa.

- 6 - Atendendo à importância económica e social da olivicultura na região deverá solicitar-se, às autoridades competentes, a realização urgente dos estudos necessários à transformação da olivicultura tradicional, por forma a adequá-la à progressiva redução da mão-de-obra agrícola e aos solos mais convenientes.

A cultura da oliveira e a oleicultura têm efectivamente que actualizar as suas condições de produção se quiserem sobreviver.

Impõe-se por isso um firme ordenamento, especialização e ampliação da cul-

tura; o aperfeiçoamento e a concentração de processos de industrialização e de comercialização dos seus produtos.

7 - Enquanto não for possível caminhar-se para um serviço de extensão integral na região, dever-se-á realizar uma acção gradual apoiada:

- no estabelecimento de «exploração demonstração»
- na constituição de um centro de gestão da empresa agrícola
- no alargamento da acção do Serviço de Extensão Familiar
- na maior frequência de cursos de formação profissional para trabalhadores agrícolas.

8 - Dada a heterogeneidade ecológica da região convém conduzir estudos visando a determinação das explorações típicas de cada uma das suas principais zonas.

Este trabalho deverá ser completado com a elaboração de modelos de exploração agrícola que considerem as transformações culturais aconselhadas e analisem, através de orçamentos, os investimentos a fazer e as receitas a esperar.

Todos estes elementos deverão ser objecto de divulgação entre agricultores e técnicos por forma a orientar uns e outros quanto à viabilidade técnica e económica das transformações necessárias à evolução da agricultura regional.

9 - A predominância de empresas familiares imperfeitas, particularmente nas zonas de exploração florestal, aponta para a necessidade dos agricultores recorrerem à formação de empresas cooperativas ou a outras formas de associação (agricultura de grupo, por exemplo) de modo a tornarem mais racionais e económicos os respectivos sistemas de produção.

Neste aspecto, o campo da produção florestal revela-se pela sua importância regional, como aquele onde o cooperativismo e outras formas de agrupamento poderão vir a desempenhar uma função decisiva e de maior importância.

10 - Verifica-se a existência de um significativo índice de subutilização da capaci-

dade de trabalho disponível na agricultura da região.

Reconhece-se, deste modo, que a criação de novos empregos não-agrícolas (mediante o desejável aumento da capacidade industrial e dos Serviços da região) poderá contribuir para a solução de alguns problemas estruturais da agricultura, motivando a procura de melhores níveis de produtividade do trabalho e favorecendo um dimensionamento das explorações tal que lhes permita alcançar a viabilidade económica.

2.º GRUPO (B-1) - SILVICULTURA E INDUSTRIALIZAÇÃO DOS PRODUTOS FLORESTAIS

1 - A área arborizada sob administração do Estado é inferior a 10 % do total da floresta portuguesa. Impõe-se, portanto, uma racionalização no aproveitamento da floresta privada.

2 - Em face das potencialidades naturais existentes e do crescente consumo dos produtos florestais, afigura-se imperiosa uma aceleração dos ritmos de fomento florestal.

3 - Torna-se imprescindível harmonizar o desenvolvimento das indústrias florestais com as respectivas possibilidades de produção da matéria-prima lenhosa.

4 - O concelho de Abrantes, dadas as condições edafo-climáticas, apresenta potencialidade florestal em cerca de 50 % da sua superfície produtiva, entre os quais se contém cerca de 20 % com possibilidade de utilização silvo-pastoril.

5 - **Das espécies ecológicamente viáveis, afiguram-se particularmente interessantes o sobreiro, o pinheiro bravo, os eucaliptos e os choupos híbridos.**

6 - As infra-estruturas básicas para a exploração florestal são actualmente insuficientes na região, designadamente no que respeita à rede de estradas e caminhos que constituem a rede divisional.

7 - A região florestal dos distritos de Castelo Branco e Santarém, que engloba a zona de

pinhal mais importante do País, necessita rápidas medidas tendentes a racionalizar a sua gestão, comercialização dos produtos e a defesa eficiente contra incêndios.

- 8 - **A produção actual e futura de material lenhoso na região acima definida pode ser destinada à instalação de uma unidade industrial transformadora de material lenhoso com a qual se poderia constituir um factor de desenvolvimento regional.**
- 9 - As boas perspectivas nacionais e internacionais de consumo dos produtos derivados do material lenhoso asseguram o escoamento completo da produção.
- 10 - À indústria corticeira portuguesa cabe a maior responsabilidade no aproveitamento e na valorização da riqueza suberícola que, por razões naturais, se desenvolvem no nosso país.
- 11 - A evolução mais recente da economia mundial e da economia corticeira internacional aponta no sentido de uma maior industrialização da matéria-prima por parte da indústria local.
- 12 - Esta transformação cria-nos novos problemas quanto à organização dos mercados, promoção de vendas e investigação científica e tecnológica.
- 13 - Estes problemas colocam na primeira linha todas as questões relacionadas com a capacidade de organização e de resistência da nossa indústria e do nosso comércio exportador.

3.º GRUPO - INDÚSTRIA E ENERGIA

Considera-se que a área de Abrantes só poderá desempenhar papel de relevo na estratégia de desenvolvimento regional desde que, aproveitando as condições favoráveis de que dispõe, nela surja um verdadeiro pólo urbano-industrial, quer quanto a dimensão quer quanto a estrutura, por forma a poder desempenhar uma função de centro motor do desenvolvimento.

Propõe-se assim:

- 1 - Estudo da viabilidade de **instalação na zona de um complexo metalomecânico**

complementar das instalações existentes, sendo possível desde já a instalação imediata das metalomecânicas consumidoras de produtos de base fabricados pelas unidades já existentes, e o aproveitamento das empresas de tipo médio no sentido da especialização de fabricos, em ligação por subcontratos com as de maior dimensão.

- 2 - Estudo da viabilidade de **instalação na zona de um complexo industrial para aproveitamento dos produtos da floresta,** dada a existência de condições naturais favoráveis.
- 3 - **Criação de condições infra-estruturais (escolas, terrenos urbanizados a preços atractivos para a indústria), incentivos fiscais, estatais e camarários, prioridade no acesso ao crédito a médio e a longo prazo, etc., de modo a atrair por forma efectiva a iniciativa privada.**
- 4 - Instalação em Abrantes de centros de formação profissional tendentes ao aproveitamento dos excedentes de mão-de-obra agrícola e ao aperfeiçoamento profissional para operários e técnicos da zona.
- 5 - Instalação imediata das indústrias ligadas à transformação de produtos agrícolas das áreas irrigadas.
- 6 - Aprovação de normas de qualidade para aplicação obrigatória dando prioridade aos produtos de exportação.
- 7 - No âmbito da política industrial portuguesa, o regime de condicionamento não deverá ser considerado como instrumento único de acção dos poderes públicos, antes importará modificá-lo progressivamente no sentido de um condicionamento tecnológico, tal como expressamente se prevê no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 46 666.
- 8 - Interessará que no III Plano de Fomento, neste momento na fase derradeira de preparação, os industriais encontrem estabelecido, em termos claros, o equacionamento perfeito das linhas de rumo a seguir no desenvolvimento da indústria e, paralelamente, a definição dos incentivos que se espera conceder para, em cada

subsector, atingir os objectivos fixados em termos de competição no mercado internacional.

- 9 - A actividade privada deverá participar mais activamente em todas as iniciativas a prosseguir pelo sector oficial no campo industrial por forma a torná-las operacionais e de acordo com os interesses das próprias entidades executoras.

Por seu lado, importará que os organismos profissionais da indústria se apequem tènicamente de modo a responderem em termos eficazes às solicitações da formação.

- 10 - Coordenação dos interesses empresariais com a orientação dos cursos de formação profissional.
- 11 - Colaboração eficaz e real dos empresários nas comissões patronais do ensino técnico oficial tal como está legislado mas não em funcionamento.
- 12 - Aproveitamento completo das potencialidades industriais existentes e das vocações tradicionais das indústrias da região.
- 13 - **Todos estes aspectos poderão adquirir um significado mais amplo se vierem a ser considerados dentro de um esquema integrado.**

Nesta óptica, propõe-se o estudo das possibilidades do aproveitamento integral da bacia hidrográfica do Tejo, tendo em conta os aspectos de energia, abastecimento de água, implantações industriais, rega, defesa e enxugo dos solos aluvionais e a navegabilidade.

4.º GRUPO - TRANSPORTES E TURISMO

Considerando-se que a região se encontra localizada no centro geográfico do Continente, com grande interesse como nó de comunicações, e que Abrantes só pode desempenhar cabalmente a sua função desde que servida por uma boa rede secundária, propõe-se:

- 1 - A melhoria urgente do estado das vias principais de comunicação rodoviária, com especial relevo para o troço que liga o Rossio de Abrantes com a Chamusca.

- 2 - A resolução do problema da ligação permanente de Rio de Moinhos a Constância e do Rossio de Abrantes com o Tramagal, mesmo em período de cheias.

- 3 - A melhoria das vias secundárias de comunicação rodoviária, com o objectivo de permitir aos centros urbanos o bom desempenho das suas funções.

- 4 - Em especial, deverá ser concluída a ligação da Sertã com Vila de Rei, procurando integrar a zona da floresta dentro da área de Abrantes, e deverão ser estudadas entre outras as ligações entre as povoações de Tramagal, S. Miguel e Bicas e entre Rio de Moinhos, Aldeia do Mato, Martinchel e Souto, com especial interesse para o aproveitamento cinegético e turístico da região.

- 5 - **O estudo muito urgente dos movimentos e fluxos populacionais dentro da área com o objectivo de estabelecer um esquema de transportes que sirva os interesses e satisfaça as necessidades das populações.**

- 6 - Finalmente, a inserção do sistema regional de transportes no conjunto articulado do sistema nacional de transportes.

- 7 - Entende-se ainda referir em particular o problema das comunicações telefónicas da zona de Abrantes com o Continente, que por ainda não estarem convenientemente automatizadas constitui grave estrangulamento para a economia da região.

Considerando a posição privilegiada da área de Abrantes quer quanto à sua localização geográfica quer quanto às suas condições naturais propõe-se que:

- 1 - Se realize um inventário completo das potencialidades da região.
- 2 - Desde já se inicie o arranjo urbanístico da zona central da cidade, com a integração e aproveitamento do antigo castelo.
- 3 - Se procure integrar a zona directamente ligada à bacia hidrográfica do Tejo no esquema de aproveitamento turístico da região, com especial destaque para a albufeira do Castelo de

Bode, o Castelo de Almourol e zona marginal do rio junto à cidade de Abrantes.

5.º GRUPO - HABITAÇÃO E URBANISMO

A política habitacional que informará um plano de desenvolvimento regional deverá ter em conta as alterações suscitadas pelo próprio desenvolvimento nas características gerais do «habitat».

- 1 - **Num plano regional deverá prosseguir-se harmonioso desenvolvimento dos meios urbanos e rurais de forma a evitarem-se os inconvenientes de uma desmedida concentração bem como de uma excessiva dispersão.**
- 2 - Reconhecendo-se que a habitação além de uma necessidade-obrigação constitui uma necessidade pública, entende-se que os problemas a ela ligados deverão estar presentes nas várias modalidades de planificação, a económica, a social e a física.
- 3 - Numa planificação à escala regional deverá atender-se à satisfação das necessidades habitacionais inerentes aos diversos grupos de população atendendo às suas características próprias.
- 4 - **Entendida a região como um todo orgânico apoiado em pólos urbanos regionais ou sub-regionais, deve promover-se um acesso destes a uma dimensão que lhes permita cumprir cabalmente as suas funções. Este objectivo está na base das propostas contidas no Antepiano Territorial de Ordenação Urbanística do Norte do Ribatejo, apresentado neste colóquio, cujo rápido aprontamento se deseja, visto poder fixar um ponto de partida, e a linha de expansão urbana que considerará não só as áreas habitacionais e industriais mas também a definição dos serviços que competirão a cada centro, de acordo com o seu lugar na rede urbana regional.**
- 5 - A despeito da fase actual do nosso desenvolvimento não parecer original a necessidade imediata de grandes investimentos em infra-estruturas para o tempo livre, considera-se forçoso que pelo menos sejam estabelecidas as salvaguardas

necessárias de carácter jurídico, que efectivem os zonamentos de espaços naturais e urbanos, quer de âmbito privado quer público, por forma a satisfazer às crescentes necessidades em matéria de tempo livre das populações.

- 6 - Que os desenvolvimentos tecnológico e económico não impliquem a destruição de valores culturais e ambientais irremediáveis na totalidade do seu significado, os quais constituem património colectivo e inalienável.
- 7 - Implicando, por sua natureza, a planificação e planeamento, quer urbano quer regional, a intervenção activa das mais variadas formações profissionais e culturais, impõe-se fomentar a criação dum processo de diálogo comum. Para tanto insiste-se na criação do Instituto de Urbanismo previsto na Lei n.º 2043 de 10 de Julho de 1950, ou, dada a sua urgência e a dificuldade de sua criação imediata, como solução provisória, a extensão com carácter pluridisciplinar de estabelecimentos de investigação já ligados aos problemas do urbanismo.

A mensagem de Tapiola é certamente que uma cidade bem projectada, como originalmente foi proposto por Ebenezer Howard, pai do movimento das novas cidades britânicas, pode hoje em dia ser construída, com financiamento privado, para uma vasta secção da comunidade.

Conceito regional: Tapiola é uma «cidade nova» satélite de Helsínquia, situada no Golfo da Finlândia aproximadamente a 10 milhas a ocidente de Helsínquia. Está projectada para uma população de cerca de 17 000 habitantes, que por sua vez será o núcleo de uma cidade de 80 000.

A cidade futura, maior, é uma das sete propostas pelos Asuntosaatio, (Fundação Finlandesa de Habitação) para alojar a população crescente da região de Helsínquia (Província de Uusimaa). Este plano admite não só vários níveis de «auto-suficiência» nas sete novas cidades, como dimensões variáveis de população (de 50 000 a 200 000). Admite além disso, e está prevista para um limite da população na própria península de Helsínquia, de aproximadamente 600 000 habitantes.

O plano regional das Sete Cidades é proposto em substituição do plano oficial da Associação Regional para Helsínquia. Este último admite alojamento para 1,5 milhões de pessoas na «Grande Helsínquia», por volta de 1990 (um acréscimo populacional regional de 600 000 habitantes desde 1960). Nele se prevê que a população será alojada tanto na cidade antiga como em novos arrabaldes dormitórios nas cinturas verdes suburbanas, ao longo de artérias radiais que servem Helsínquia.

Tanto o plano das Sete Cidades como o plano da Fundação admitem uma remodelação no coração interno da cidade (já em vias de desenvolvimento baseado no «Lakeside Plan» de Aalto).

O plano das Sete Cidades está a ser agora

posto em execução pela Asuntosaatio, que adquiriu o terreno e está a dar seguimento aos planos para a segunda e terceira destas cidades — Espoo Bay para 100 000 pessoas e Porkkala para 200 000 — ambas no Golfo da Finlândia a Oeste de Tapiola. O plano oficial não foi ainda efectivado.

Organização: A Asuntosaatio, uma organização privada, não lucrativa, beneficente, fundada pelo seu director, Heikki Von Herzen, é a entidade urbanizadora de Tapiola, cuja construção começou em 1952 e que está agora praticamente concluída. Von Herzen, anteriormente director do fundo de comunidade de Helsínquia, teve a possibilidade de alistar seis grandes organizações privadas como fundadoras juntamente com sindicatos e organizações de serviço.

O objectivo dos urbanizadores era não só prover alojamentos como criar uma sociedade. Para se conseguir isto, deu-se a maior atenção aos aspectos sociológicos, donde resultou um forte sentido de identificação da comunidade.

Das 4575 habitações previstas pela fundação de habitação, 4380 foram completadas, e dos 6100 locais para trabalho previstos, criaram-se 2300. A densidade de população que é de 57 pessoas por acre contrasta com a de 200/300 pessoas por acre, nas comunidades de Estocolmo, apesar de ser comparável a relação de cerca de 80 % de apartamentos para 20 % de moradias.

Tapiola é uma verdadeira cidade jardim de uma densidade de habitações relativamente baixa. Da população actual, cerca de 55 % é constituída por empregados de escritório, e 45 % por operários, satisfazendo assim a premissa de uma comunidade com uma secção vasta.

Com base nos volumes de construção aproximados, 50 % das construções concluídas são blocos de apartamentos, 15 % casas em banda con-



Fig. 1 - O Plano de Tapiola procura acomodar-se à água e à terra na melhor das tradições do conceito de uma cidade jardim

tínua e moradias unifamiliares e 35% são escolas, fábricas, um centro cívico, igrejas, lojas e serviços.

Tapiola está dividida num centro cívico e três bairros: Este, Oeste e Norte. Certas áreas limitadas estão reservadas para indústrias ligeiras, como exemplo uma grande e moderna tipografia que está agora a ser aumentada para o dobro.

Projecto urbano: A aceitação da filosofia da cidade jardim leva a uma urbanização de baixa densidade (cerca de 26 pessoas por acre), a um meio ambiente suburbano e ao conceito de bairros com subcentros ligados ao centro cívico prin-

cipal. A filosofia está de harmonia com a tradição finlandesa.

Um programa social muito intenso é o ponto de partida para o plano de construção. Ambos estes objectivos são interpretados em termos de «cidade jardim» a fim de criar:

- Um ambiente material contrastando grandemente com o existente em Helsínquia (natureza-cidade) com lagos para recreio e panorama, segurança para os peões e uma atmosfera agradável. Campos rurais e florestas estão incluídos no plano, juntamente com jardins.

- Dentro da comunidade bairros equilibrados — na mesma rua, alinham moradias mais luxuosas, frente a apartamentos com jardim, a baixo preço.
- Uma comunidade equilibrada tanto sob o ponto de vista económico (45 % dos residentes com nível económico baixo a médio e 55 % de médio a alto) como social (artistas, profissionais, operários e quadros).
- O máximo de oportunidades no que respeita a facilidades e actividades físicas — educacionais, sociais e recreativas para crianças, famílias e pessoas de idade.

Tapiola está planeada de modo a vir a ser um centro, francamente auto-suficiente, da futura grande cidade. Em relação às suas 4575 unidades residenciais, há planos para 6000 empregos de todas as categorias, excepto indústria pesada. Os retalhistas do centro da cidade fornecerão um mercado de 80 000 pessoas.

A sua proximidade da capital implica no entanto um forte elo de ligação às facilidades de emprego, lojas e manifestações culturais de Helsín-

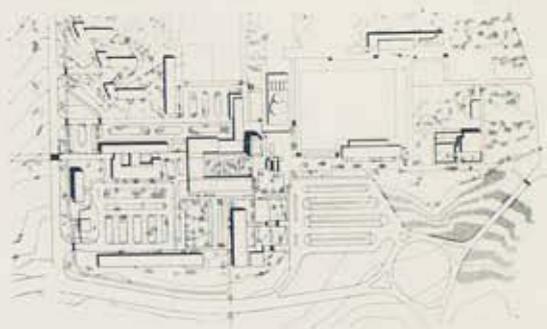


Fig. 2 - Um centro de ocupação esparsa serve de cenário a actividades muito variadas



Fig. 3 - Vista aérea das casas do centro de Tapiola

Fig. 4 - Uma visão mais pormenorizada do centro da cidade no seu enquadramento de jardins





Fig. 5 - Altos e baixos nos custos e nas implantações constituem o grande defeito das opções das rendas das casas em Tapiola

quia. O transporte diário que isto supõe, está assegurado por um sistema de auto-estradas e autocarros para o transporte colectivo. Tem-se notado presentemente uma baixa proporção de automóveis em relação às unidades residenciais. Não existe rede de linha férrea.

Tapiola tem-se desenvolvido particularmente, nas circunstâncias difíceis da grande falta de capital sentida na Finlândia como resultado dos encargos da guerra e das obras de reconstrução do pós-guerra. Aproximadamente 90 % das suas habitações e lojas são vendidas a particulares — tanto em regime de projectória única como em condomínio — de modo a reaver o capital empregue o mais rapidamente possível. Assim, a maioria dos habitantes da cidade são de facto accio-

nistas na comunidade, e Tapiola transformou-se numa cidade autogovernada e auto-suficiente com uma personalidade distinta.

Bairros: Oferece-se uma variedade de tipos de casas de acordo com os objectivos sociais e económicos. Estes incluem habitações isoladas grandes ou pequenas, casas de cidade, casas com pátio, apartamentos com jardim, prédios e blocos. O preço incluindo o terreno e infra-estruturas, equipamento ou instalações de utilidade pública) varia de \$6.000 para 1 fogo e 2 assoalhadas e «kitchenette», a \$18.500 para um fogo de 5 assoalhadas e cozinha completa. Estes preços incluem **saunas** individuais nalguns casos, e noutros **saunas** comuns servindo os prédios. Se as infra-es-

truturas fossem suprimidas (como nos Estados Unidos) o preço diminuía de cerca de 7 %.

A variedade de habitações é ainda acrescida pelo facto de se terem utilizado 20 arquitectos, cada um dos quais criou uma «linguagem arquitectónica» diferente.

O júri não ficou absolutamente satisfeito com esta solução. Preferiu a unidade total de um grupo de casas individuais projectadas por arquitectos diferentes na «mesma linguagem», existente nas margens da baía. Este grupo residencial sugere que, o poder de criação dos muitos e talentosos arquitectos que fizeram Tapiola, devia ter sido orientado para uma variedade, mas dentro da mesma linguagem — a «linguagem Tapiola».

A agradável impressão causada por Tapiola, resulta de uma cuidadosa implantação dos edifícios no ambiente natural, com belos bosques de videiros, pinheiros e abetos completado com áreas cultiváveis. Isto, só por si, contrabalança e compensa a falta de unidade arquitectónica.

Centro da cidade: O centro citadino é o ponto focal onde incidem as múltiplas actividades de toda a comunidade. Tem equipamento já existente e em projecto, para lojas, administração, actividades e manifestações culturais, actividades sociais e recreativas, tudo instalado em edifícios diferentes. Em 1953 realizou-se um concurso para um centro citadino que servisse uma população de 50 000 a 80 000 habitantes. O projecto premiado de Aarne Ervi merece um elogio considerável pela clareza de planeamento, pela unidade de expressão arquitectónica e pela sensibilidade ou expressão da sua execução. Ao contrário do que acontece no centro dos arrabaldes de Estocolmo, neste centro, Ervi conseguiu atingir um ambiente urbano e um sentido de comunidade.

Construiu-se um lago artificial no local duma antiga pedreira e junto a este uma bela e agradável piscina. A igreja e o teatro foram também construídos, e há projecto para um pequeno hotel e um centro cultural com biblioteca. Num dos lados fica o centro principal que aloja os escritórios da administração e o comércio num alto prédio em torre, e numa arcada de lojas de um só piso.

O projecto é moderno, funcional e bastante agradável, mas o júri pensa que se previu incorrectamente o problema do tráfego automóvel. O seu sistema de circulação é típico da maior parte das soluções dos nossos dias, tratando o automóvel da mesma maneira que o cavalo e a carroça.

Fig. 5 - Não foi descurado o conjunto habitação-Natureza

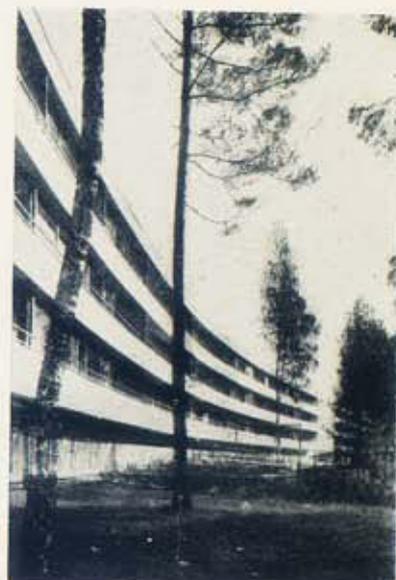


Fig. 6 - Por toda a parte foi respeitada escrupulosamente a Natureza; as residências estão enquadradas no ambiente natural da região



Fig. 7 - A integração é tanto quanto possível harmónica



Fig. 8 - Uma rua residencial

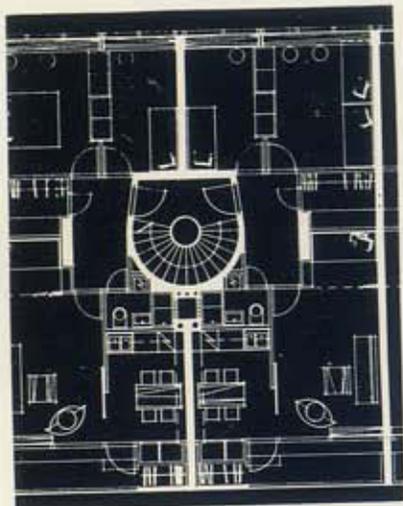


Fig. 9 - Planta de um apartamento tipo

Circulação: Uma rede separada de passagens para peões foi planeada para toda a cidade com «ruas» principais para peões levando do centro para os bairros com passagens radiais conduzindo às habitações. A sua execução está prejudicada apenas pelo cruzamento das passagens de peões com as artérias de trânsito automóvel.

Financiamento: Os rendimentos para financiar o desenvolvimento derivam principalmente do aumento de valor do terreno e da capitalização dos direitos da electricidade, aquecimento e iluminação.

Grupos de habitações são construídas e depois vendidas num régimen de comparticipação. Cada grupo residente tem um representante com voz na conservação e organização da cidade. Estabelecem-se preços por metro quadrado de área habitacional para pagar as despesas da organização e dos serviços.

SUMÁRIO

Conceito: O conceito do projecto material é o de uma cidade-jardim de fraca densidade. Não se pode discutir esta filosofia de planeamento. Tapiola tem sem dúvida um dos mais agradáveis ambientes habitacionais no que respeita a urbanizações construídas com fundos privados, exceptuando aquelas de puro luxo. É consistente com a tradição nacional. É conforme ao seu objectivo social de criar um contraste de ambiente com Helsínquia.

A articulação deste conceito tem no entanto as suas fraquezas. O plano propõe bairros independentes com os seus próprios centros, sistemas separados de circulação de peões e de veículos; e um centro urbano principal no foco de todos estes sistemas de circulação. No entanto estes elementos esquemáticos do plano não se vêem com clareza. Se por um lado os bairros estão separados uns dos outros por espaços livres, não se identificam no entanto claramente.

A separação do tráfego de veículos e de peões está longe de ser completa — um facto que causa preocupações mínimas por agora mas que no entanto se pode transformar num problema quando houver mais automóveis.

O centro citadino principal, não é realmente, de modo palpável, o símbolo central, claro, que a filosofia do projecto propõe. Assim, em Tapiola é possível uma desorientação apesar da alta e bela torre de escritórios com o seu terraço iluminado, dominando o centro.

O centro em si próprio, dadas as condições climáticas e o objectivo do plano de criar um centro para peões, com fins múltiplos, animado e permanente para Tapiola, aparece um pouco vago e disperso. Os seus elementos estão separados uns dos outros por distâncias consideráveis e não foi reconhecida a necessidade de existir uma protecção contra as intempéries.

O júri pensa que um centro mais compacto — mas não necessariamente fechado — teria sido mais consistente com os objectivos do plano, e teria substancialmente aumentado a «vida» de um local que é indubitavelmente já de si animado.

Programa: Talvez o maior sucesso de Tapiola esteja na qualidade e força do seu plano e do seu programa económico e social. Neste capítulo, Tapiola é muito superior a outras cidades visitadas e tem o maior significado para o nosso país,

dentro do nosso esforço actual de ligar as disciplinas do planeamento, sociológico e económico urbanas.

A mistura social e económica da população foi cuidadosamente estruturada, antes do planeamento. O projecto urbano é, de certo modo, apenas o meio para implantar este programa social; talvez esta subordinação seja responsável pelas limitações de algumas das concepções. Para além do plano social e do plano material que o articula, tem havido e continua a haver um programa acessório sofisticado que envolve uma selecção e educação cuidadosas dos proprietários potenciais, um programa completo de actividades recreativas e culturais para todos os agrupamentos de residentes e um excepcional complemento de melhoramentos materiais para acomodar este programa.

Estes incluem um lago ao ar livre, uma piscina coberta, uma igreja e centro paroquial, equipamento completo para a escola e para a creche, centros de juventude, uma sala de concertos em projecto de anfiteatro ao ar livre, um centro de arte e museu, um centro de saúde e ginásio, uma aldeia infantil, pistas de ski, jardins e lotes ajardinados e uma doca de recreio. Este espectro de utilidades importantes mas não económicas constitui um efeito espantoso, consideradas as dificuldades financeiras encaradas pela entidade urbanizadora. A evidência do sucesso deste programa social está no facto de não existir vandalismo em qualquer parte de Tapiola. Embora, evidentemente, o vandalismo não seja um problema grave em qualquer das cidades visitadas, a sua ausência absoluta em Tapiola é sem dúvida significativa.

Causou a melhor impressão ao júri tomar nota desta grande realização e reconhecer que foi conseguida por uma urbanização de carácter puramente privado, com poucos meios financeiros, sem apoio do governo — diz-se até que com a sua oposição.

Embora a entidade urbanizadora, a Asuntosaatio, seja uma fundação não lucrativa, tem que agir em conformidade com as mesmas leis económicas que governam quaisquer outros investimentos privados. Tem que, e fê-lo de facto, reconstituir o seu investimento enquanto realiza o que pode ter parecido um objectivo impossível: um incremento substancial de habitações económicas providenciando simultaneamente uma qualidade e quantidade únicas de infra-estruturas para servir a cidade.

O seu planeamento económico criador e a sua administração, atingiram um sucesso que indica que os nossos horizontes podiam ser substan-



Fig. 10 - Uma piscina coberta no centro da cidade

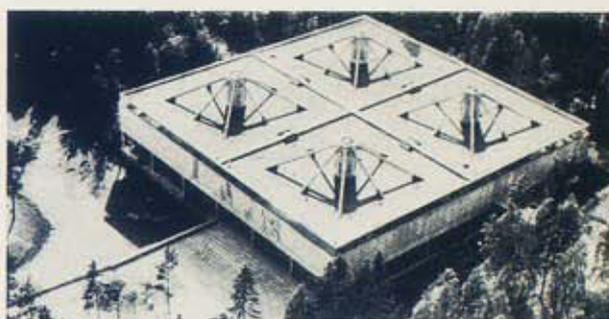


Fig. 11 - Uma das modernas fábricas da cidade

Fig. 12 - O centro comercial durante a quadra de Natal





Fig. 13 - Conjunto habitacional



Fig. 16 - Vista para o lago



Fig. 14 - Centro de compras



Fig. 17 - Outro aspecto das torres da fig. 4

Fig. 15 - Lago artificial perto do centro



cialmente alargados neste país, no que respeita às possibilidades dum ambiente urbano. Sugerir que no nosso caso se tem que recuperar um certo lucro sobre o investimento inicial não altera de modo algum os problemas básicos e económicos que a Asuntosatío encontrou e superou.

Como deliberado ensaio de laboratório, da criação de uma cidade viva, Tapiola merece a mais alta classificação. Merece sem dúvida um estudo contínuo.

Arquitectura: Apesar do desapontamento quanto à articulação arquitectónica da concepção do plano urbano, os jurados ficaram muito bem impressionados com a qualidade do projecto arquitectónico dos edifícios em Tapiola.

O que mais impressionou o júri foi o facto deste êxito arquitectónico ter sido realizado em circunstâncias extremamente difíceis de limitação de capital.

LA CITÉ EN TANT QUE FORCE ESSENTIELLE POUR ARRIVER AU BIEN-ÊTRE SOCIAL

Paul. N. Ylvisaker

Commissioner, New Jersey Department of Community Affairs

172.4(- 201)(100)

Résumé I A

Séance de Travail, Thème I

XXIX CONGRESSO MUNDIAL DE HABITAÇÃO E DE URBANISMO

Realizou-se de 30 de Junho a 8 de Julho o Congresso Mundial de Habitação e de Urbanismo, em Philadelphia, Estados Unidos.

Por ser do maior interesse a publicação dos temas que foram apresentados, junto se transcrevem as teses apresentadas que foram discutidas e aprovadas.

I. LA MÉTAMORPHOSE DE LA CITÉ

— La cité de 1968 déborde de ses limites. L'aménagement urbain se fait rapidement en direction de l'extérieur, dépassant les limites de la ville, du comté et, dans certains cas, de l'Etat. Les anciennes formes urbaines, avec leurs districts commerciaux centraux, leurs régions résidentielles et industrielles, sont en train de se dissoudre graduellement en une chose informe, et dans l'étalement. Il n'y a plus de «périphérie urbaine». Les régions métropolitaines englobent de nombreux centres différents.

— La vieille cité centrale, avec sa haute densité de population et ses équipements vieillis, se voit abandonnée. La rénovation urbaine a essayé de revitaliser le centre de la ville, mais c'est là un effort minime si on le compare aux vastes dimensions du délabrement, et elle détruit autant qu'elle crée. Pour ne parler que du logement, les programmes de rénovation urbaine du New Jersey ont détruit plus de 15 000 unités d'habitation alors que 8000 seulement ont été reconstruites et 1000 remises en état. Le marché foncier, aussi bien pour le logement que pour l'industrie, est situé en dehors des limites de la ville.

— Une culture urbaine nationale, et même internationale, se développe plus vite que nous ne pouvons établir de politique nationale pour former notre avenir urbain. Cette culture est une culture migratrice, ses populations sont fluides et éphémères.

— Le pouvoir des autorités locales est fragmenté et incapable de résoudre les problèmes d'ordre métropolitain. La tâche de gouverner est répartie sur une myriade d'autorités locales poursuivant compétitivement leurs intérêts propres.

— Au sein des régions urbaines qui s'étalent, une division se forme entre les parties qui se développent et celles qui déclinent. La société urbaine se polarise d'après la race, l'âge, la situa-

tion économique, les compétences, l'éducation, le pouvoir, le mode de vie. Les «régions déficitaires» deviennent des pièges pour les nouveaux venus. Les pauvres sont refoulés de l'Amérique rurale et des banlieues et se trouvent forcés d'aller dans les pièges du centre de la ville. Au fur et à mesure que la société se polarise, le rêve de «l'unité dans la diversité» s'évanouit.

II. QU'EST-CE QUE LE BIEN-ÊTRE SOCIAL?

— Traditionnellement, les chefs civiques ont défini la santé de leur ville en termes d'équipement. Les villes possédant les bâtiments, autoroutes, stades, etc. Les plus nouveaux, les plus vastes, les plus imposants, etc., ont été considérées comme étant les meilleurs. Ce concept remonte au mouvement de «La Belle Ville» et même plus loin dans le passé... à Louis XIV, Napoléon et Pierre le Grand.

— Toutefois, la mesure de la qualité d'une ville moderne doit être redéfinie en termes humains. Le standard d'une ville saine doit être la qualité de la vie menée par ses citoyens les plus modestes. Les priorités doivent porter sur le produit humain et non le produit matériel; plus importantes que des bâtiments neufs rutilants sont les occasions dont disposent les minorités et tous les citoyens de mener une vie agréable, d'être éduqués, en bonne santé et d'utiliser leurs capacités au travail, de participer au gouvernement autonome.

— On peut mesurer le bien-être social d'après les services fournis. La cité viable est la «ville-services» qui peut donner à ses habitants logements, emplois, soins médicaux, culture, éducation et autres services essentiels.

— Les services signifient croissance. Le secteur des services de l'économie grandit beaucoup plus rapidement que le secteur industriel et repré-

sente une nouvelle source d'emploi pour les citadins. Toutefois, il représente aussi des augmentations inéluctables des frais de fonctionnement de la ville, étant donné que les services ne peuvent être automatisés puisque leur produit final est la main d'oeuvre. Il est évident que la ville appliquant les impôts les plus bas ne sera pas celle qui fera le plus pour atteindre le bien-être social, et une plus grande partie de ces impôts devra être répartie à nouveau sur la société urbaine plus vaste des Etats et sur la nation.

— Pour arriver au bien-être social, on ne peut laisser seules les régions en déclin. Elles doivent être intégrées dans la prospérité générale. Le fardeau de la pauvreté doit être surmonté par la force plus vigoureuse de la croissance. Des politiques publiques doivent être trouvées et appliquées en vue d'effacer les lignes séparant une classe de l'autre, une race d'une autre, les générations entre elles. Les buts à atteindre ont été fixés il y a près de 2 siècles par l'Assemblée Constituante qui a considéré la société comme un tout («Nous, le peuple») et ses intérêts comme l'intérêt commun («des Etats Unis»).

III. PLANS EN VUE D'ARRIVER AU BIEN-ÊTRE

— La métamorphose de la cité a pour résultat un organisme social extrêmement complexe et en évolution constante. Nulle personne individuelle n'en a la connaissance exacte ou une conception permettant de définir ce qu'il est ou ce qu'il deviendra, moins encore pour en établir les plans. Les pouvoirs nécessaires pour exécuter les plans sont largement fragmentés. En conséquence, la planification exige une large participation des nombreux segments de l'ensemble de la communauté et exige que l'on prévoie de nombreuses options différentes. Elle exige une appréciation de la diversité. Il se peut que la planification faite dans le vide soit plus ordonnée, mais de nombreux plans bien ordonnés sont restés dans les tiroirs parce qu'ils avaient omis de tenir compte de certains desiderata.

— Il faut donc que les urbanistes soient aussi des négociateurs s'ils veulent que leurs plans mènent à l'action. L'urbanisme par la négociation, telle est le nouveau style; c'est ainsi que le Collège de Médecine et d'Ontologie du New Jersey a été amené à Newark.

— De nouvelles techniques sont mises au point pour donner aux urbanistes une meilleure idée de leur tâche. Citons entre autres:

- Les systèmes de planification-programmation-prévisions financières (PPB, ou «Planning-Programming-Budgeting») liant le budget annuel à la planification.
- La «systems analysis» (analyse des systèmes), fragmentant un processus donné d'après les facteurs qui le composent, permettant de voir les résultats fournis par les stratégies différentes et de choisir la meilleure.
- La «flow analysis» (analyse de passage), permettant d'examiner un processus dans le temps.
- L'analyse coût-bénéfice, mesurant l'utilité d'un objectif d'après l'ensemble des frais qu'il occasionne et des bénéfices qu'il procure.
- Des nouvelles techniques pour recueillir les renseignements afin de découvrir les problèmes spécifiques locaux susceptibles d'être masqués par les statistiques d'ensemble.

— Des mécanismes nouveaux pour résoudre les problèmes urbains sont mis au point pour dépasser les limitations de la fragmentation du pouvoir local. Citons à cette occasion la Corporation d'Aménagement Urbain couvrant l'ensemble de l'Etat, établi récemment par le Corps Législatif de New York à la demande du Gouverneur Rockefeller.

— Si les villes doivent devenir une force destinée à arriver au bien-être social, elles doivent mobiliser les ressources en vue d'attaquer leurs problèmes dans leur totalité et franchement. Il n'y a que cela qui, à la longue, sera effectif. L'approche traditionnelle sous forme de «programmes» doit céder la place à une approche globale. C'est l'approche à laquelle on tente d'arriver dans le concept des «Villes-Modèles».

— Le changement est si rapide aujourd'hui que le moment présent représente déjà 50 % d'avenir. En prévoyant pour le changement, il faut penser déjà plus loin que ce changement, et être souple, afin de rester maître de l'avenir urbain. Aucune ville ne peut être une force majeure pour quoi que ce soit, si elle se laisse balayer par l'avenir.

LA VILLE, SYMBOLE DU BIEN-ÊTRE HUMAIN

Prof. Eiichi Isomura

Japan Center for Area Development Research

172.4:301.191(-201)(100)

Résumé I B

Séance de Travail, Thème I

1. Nous voyons aujourd'hui un urbanisme étrange mis à exécution dans plusieurs villes japonaises. Il s'agit de la reconstruction de vieux châteaux, prévue dans le cadre du développement urbain moderne. L'image du vieux château sera reconstruite dans le centre de la ville. Mais, au point de vue de l'urbanisme, ce projet semble constituer une obstruction, en raison de sa situation. Et de nombreux bâtiments très élevés existent autour du château. La prospérité de la ville est accrue par les bâtiments destinés aux bureaux plutôt que par le château. Néanmoins, les habitants approuvent le projet de reconstruction du château. Même les socialistes faisant preuve d'une grande hostilité à l'égard des systèmes sociaux féodaux ne s'opposent pas toujours à cette reconstruction du château. Pourquoi?

Le château était certainement le centre de la localité, où de nombreux habitants étaient exploités par un samouraï (guerrier). Mais, tout au moins au Japon, de nombreuses villes furent construites autour des châteaux et les habitants ont vécu des siècles dans ce paysage. L'histoire a implanté l'image de la ville dotée d'un château dans l'esprit de la population. Le fait de regarder celui-ci peut ne pas leur faire se souvenir amèrement de l'ancien système féodal, mais leur apporter une conscience symbolique de leur existence. C'est là un changement significatif de leurs sentiments à propos des villes. Et je dois dire que cette sorte de problème a toujours été ignorée par les urbanistes praticiens d'aujourd'hui.

2. Un proverbe européen dit: «Dieu a fait les villages et les hommes ont fait les villes». Ceci a deux significations. D'abord, cela prouve une grande compétence humaine à construire des villes, et ensuite cela montre combien les villes faites par l'homme sont imparfaites si on les compare aux villages ruraux naturels. Ce proverbe a été utilisé dans sa première signification, mais

j'aimerais l'utiliser dans sa seconde version. Lorsque je considère les grandes métropoles du monde, je me demande si j'y trouve quoi que ce soit d'attirant pour les êtres humains. Si vous vous trouvez à New York, à Londres ou à Tokyo, vous avez l'impression que ce n'est rien qu'un monde d'affaires, d'efficacité et d'intérêts. En outre, nous avons récemment trouvé de nombreuses occasions de douter du bonheur et du confort de ceux qui vivent dans ces villes.

3. Au Japon, on a l'intention de construire un bâtiment de 36 étages devant la gare de Tokyo et l'opinion publique s'y oppose, surtout parce qu'il pourrait abîmer le magnifique panorama de Tokyo. En tant que l'un des chefs de l'opposition, j'insiste pour les raisons suivantes.

En principe, je ne suis pas opposé à la tendance voulant que les bâtiments de Tokyo s'élèvent vers le ciel. Je ne critique pas non plus du point de vue du magnifique panorama parce que, dans la vie urbaine, il est naturel d'utiliser l'espace au maximum. Et pour ce qui est du beau panorama, c'est là un problème tout à fait subjectif et par conséquent, nous ne pouvons pas avoir d'étalon objectif standard. Néanmoins, je suis opposé à ce projet. La première raison est: 1) que l'espace libre faisant face à la gare de Tokyo est caractérisé par le public. Et ce n'est que dans le square public que l'on peut sentir quelque chose d'un peu japonais à Tokyo où tout est américanisé. Nous pensons que c'est le symbole de prestige de Tokyo. Les bâtiments entourant la gare de Tokyo ont 10 étages environ. Si un seul bâtiment s'élève extrêmement haut dans le ciel, ce symbole de prestige sera détruit. La deuxième raison est: 2) que ce bâtiment est caractérisé par des utilisations privées et commerciales. Une fois qu'il sera construit, il sera certainement ouvert à de nombreux types de publicité. En outre, le bâtiment lui-même deviendra une tour de publicité. Et la

troisième raison est: 3) que le peuple japonais, instinctivement, n'aime pas la tendance à faire entrer le commercialisme dans une entrée publique. Pour ces trois raisons, j'insiste sur mon opposition concernant le choix de cet emplacement pour le bâtiment. Si les habitants de Tokyo perdent ce symbole de prestige, ce sera pour eux une grande perte mentalement.

4. Les architectes qui traitent l'urbanisme du point de vue technique sont tentés d'être indifférents à cette sorte de sens. Ils agissent comme s'ils étaient géniaux, et ils sont très fiers d'eux mêmes pour avoir bâti Brasília et Chandigarh. Bien que ces villes soient des centres de gouvernement, nous ne pouvons pas les appeler des «cités». Cette sorte de centre ne sera jamais l'image future des cités.

On ne construit plus de villes pour des rois et des empereurs. Au Japon, la résidence de l'Empereur est actuellement en reconstruction, 25 ans après la seconde guerre mondiale. Mais l'Empereur du Japon actuel est déjà un symbole, et le bâtiment est devenu propriété publique.

5. Certains économistes arguent que la prospérité des villes dérive de la croissance économique; mais je ne suis pas d'accord sur ce point. Depuis peu, nous entendons parler, au Japon, de «la société économique hautement développée». Selon cet argument, les commerces et les usines doivent croître sur une vaste échelle, suivant l'accroissement de la concurrence économique internationale. Ils doivent pouvoir entendre rapidement les nouvelles de New York et de Londres, et avoir des avantages dans les affaires. Par conséquent, ils ont besoin d'une tour de télévision élevée et de nombreux gratte-ciel. Des arbres historiques, plusieurs fois centenaires, doivent être sacrifiés afin de gagner dans la compétition économique. Et ils disent que «les villes sont une répétition de destruction et de construction».

6. Il est évident que, pour l'image future des villes, il ne sera pas permis de s'attacher aux bâtiments historiques. Nous savons très bien que de nombreux taudis sont apparus partout dans le monde. La chose importante est que, même si de nombreux édifices magnifiques sont construits, de nombreux habitants de situation humble et ayant de faibles revenus, vivent dans la même ville. Le problème, c'est que la proportion de cette sorte de gens est très élevée et que ces gens, pauvres

et de compétence limitée, prennent aussi part à la constitution d'une ville.

7. Certainement les gens de cette sorte peuvent être ennuyeux et leur existence une chose fâcheuse du point de vue de la croissance urbaine. Mais pouvons-nous penser à la prospérité des villes sans la participation de leurs gens? En outre, combien d'entre eux n'ont jamais perdu l'espoir dans l'avenir? Ils rêvent à une «prospérité» future, conforme à leur compétence. Bien que leur vie véritable consiste à résider dans des maisons ressemblant à des casernes ou dans des mansardes, ils poursuivent leurs efforts pour arriver à de meilleures conditions de vie. Le confort des villes doit consister à s'efforcer de conjuguer de nombreuses politiques afin de réaliser les rêves de cette sorte de gens.

8. Lorsque l'on discute sur les villes, l'attention se porte sur la magnificence des bâtiments ou sur la commodité des moyens de transport. Ceci fait partie de l'œuvre des êtres humains, non de celle de Dieu. Dieu a fait les humains, qui font les projets de villes et les construisent. Si les architectes et les urbanistes se prennent pour le Tout-Puissant, c'est sûrement là une grande erreur.

9. Si l'on visite les villes du monde entier, on constate que bien peu de gens sont conscients du fait que chacune d'elles est unique, parce que, où que l'on soit, on voit presque le même genre de bâtiments et les mêmes types de voitures roulant dans les rues. Les costumes deviendraient semblables et on pourrait s'imaginer bientôt voir la même race humaine marcher dans les rues. Cette tendance ne peut être niée. Par conséquent, la construction des villes devrait avoir de l'individualité et aussi une familiarité avec le plus grand nombre possible d'habitants.

10. Pour cette raison, les villes devraient avoir un symbole qui leur soit propre. Les personnes qui ont visité Bruxelles ne sont jamais passées à côté du «Mannekenpiss» sans le remarquer. Bien que ce soit une très humble statue, elle se projette sur la conscience de l'observateur. Un dessein d'individualité, et aussi celui de sympathiser avec beaucoup de gens, sont indispensables à la cité future.

LA VILLE EN TANT QU'ŒUVRE D'ART, OBJET DE BEAUTÉ

Ir J. de Ranitz

Conseiller urbaniste, Rotterdam

711.4.01(- 201)(100)

Résumé III B

Séance de Travail, Thème I

1. INTRODUCTION

Nous vivons en un temps où presque tout indique la nécessité de vivre et d'habiter dans des villes. Cela n'est pas un drame. Ce processus est composé de différentes phases. Le projet joue à nouveau dans chacune de ces phases. La phase de l'affectation structurelle, celle de l'élaboration globale, celle de l'élaboration des détails, la phase de la construction, celle de l'adaptation et celle de la finition exigent chaque fois une intégration de toutes les facettes, qui sont toujours réunies dans le projet de cette phase.

La réunion créatrice des nombreux aspects de l'organisation sociale et la découverte d'un équilibre raisonnable constituent déjà un travail si laborieux qu'il semble qu'avec ceci le projet soit déjà achevé. Rien n'est moins vrai. L'image esthétique perceptible commence lorsque l'équilibre social raisonnable est atteint. Le projet crée cette image. Le projet rend justement perceptible ce qui est humain. La vie commence lorsque le fonctionnement est réglé et assuré. Des directives peuvent être données, imprimant une direction à l'ensemble de ces travaux pluridisciplinaires du processus d'urbanisation. Je vais les résumer brièvement dans ce qui suit.

1.1 L'urbanisation doit être basée sur des **principes humanitaires**.

1.2 Les **principes humanitaires** ne sont pas absolus, mais **relatifs**. Voir l'histoire.

2. IDÉES DIRECTRICES

2.1 La **forme esthétique découle de la tension des pôles opposés**. Le bien-être humain est servi par l'équilibre esthétique. La tension devient alors l'arc sous lequel la vie se déroule. Certains de ces

pôles opposés peuvent être éclairés dans leur rapport à l'urbanisme.

2.2 La vie commence là où le fonctionnement est assuré. Le fonctionnement est perceptible et dominateur partout, ce qui fait que la vie n'a aucune chance de se manifester. Il doit y avoir place — littéralement et figurativement — pour le **symbole** (le monument national, le salut au drapeau, le toast à la maîtresse de maison, la porte principale et l'entrée de service de la maison, les régions marginales). Le symbole de la ville n'est pas l'interprétation du **travail**, orienté sur l'entretien de plus en plus luxueux d'un grand nombre, mais de l'**œuvre** réalisée mutuellement sans rémunération, de l'œuvre d'hommes pour les hommes, pour l'art, pour l'esprit, pour l'amour de la nature.

La cité est d'abord, dans son projet, une **mélodie de reconnaissance** de la rencontre; elle doit montrer les symboles de l'unité de la ville et de la nation. Lorsque le symbole du devoir de l'amour du prochain et de la coopération nationale meurt, la nation devient la jungle du droit du plus fort. On peut le constater aujourd'hui chez vous et chez nous.

2.3 L'agrandissement de l'échelle rend **anonyme** le travail de beaucoup. L'habitation, le voisinage ne doivent pas le devenir. La perceptibilité, la différenciation, l'**individualité** de l'habitation sont nécessaires, justement à notre époque.

2.4 L'attention exagérée portée à la circulation (routes, viaducs, bruit, aérodromes), le **mouvement** à destination de la ville et à l'intérieur de celle-ci, exigent le **calme** à l'intérieur et autour de la maison.

2.5 Le **morcellement** du fonctionnement social, de grand format (dans des zones industrielles, sportives, naturelles, résidentielles, les complexes

d'écoles, de magasins, etc.), exige maintenant **l'intégration**, l'unité totale dans l'habitation.

2.6 **L'énumération fonctionnelle** des divers événements sociaux exige **l'unité** dans la cité et dans l'habitation.

2.7 La sévère organisation nécessaire dans notre structure sociale complexe (dans les grandes entreprises, les bureaux, laboratoires, la circulation, les usines, etc.) mène nécessairement à un **modèle rigide**. C'est pourquoi l'habitation doit être **souple**. Cela ne peut être que s'il existe littéralement davantage d'espace que cela n'est strictement nécessaire pour le seul logement. L'habitation commence là où le logement est déjà assuré.

2.8 On craint la **foule** (psychose de masse, émeute) et on la recherche (plage, cité, centre d'achats, théâtre, stade).

On craint le **calme** (solitude, égarement dans la ville ou dans la forêt) et on le recherche (intimité, absence de tapage de la part des voisins, campagnes anti-bruit, etc.). La présence de la foule dans la cité exige le calme dans l'habitation.

2.9 La diminution continue du travail — donc, végéter toute la vie — dans le cadre de la prestation de services bien organisée, peut-elle être considérée comme humaine? Ou bien est-ce humain, dans un travail durement idéaliste, de donner si nécessaire sa vie pour sauver des vies? Si ce dernier point est vrai, l'augmentation des loisirs ne signifie plus un accroissement de la récréation mais davantage de devoirs pour se consacrer aux besoins des hommes (malades, personnes âgées, jeunesse) et plus de créativité, davantage de travail de métier consacré à la création. L'art pourra par conséquent enfin se dégager de la sphère commerciale qui le tue maintenant.

2.10 **L'artificiel**, l'anorganique existant dans de nombreux aspects sociaux (matières artificielles, ordinateurs, telstar etc.) exige **le naturel** dans l'habitation et le vêtement (plantes, bois, feu dans la cheminée, étoffes de laine).

2.11 La collaboration souvent forcée dans la société, la vie commune forcée, exigent le libre choix dans la rencontre, mais aussi que la rencontre soit possible. Les **impératifs de la société** exigent d'autre par des **salutations volontaires** et des **échanges libres**.

2.12 La **mobilité** au point de vue social et économique est nécessaire. Elle augmente la liberté de choix du lieu de travail, indépendant du lieu d'habitation et vice versa. La modification de notre société, et aussi celle de l'emploi, va vite; il n'y a guère de vrais liens. En conséquence, **la continuité** dans l'habitation est nécessaire.

2.13 Les **espaces** où les hommes séjournent doivent être **clairement déterminés** et perceptibles, ainsi que les routes et sentiers de liaison de «noyau à noyau». L'**espace continu** qui englobe l'ensemble, distingue le monde extérieur (région sauvage) du domaine privé et du domaine public (régions cultivées).

2.14 La circulation doit être mise de façon raisonnable à proximité de l'habitation, selon le moyen de transport. Le lieu de résidence n'est pas une île, mais le centre et le point final tranquille de tout mouvement.

Le domicile: point central du système urbain (l'Alpha et l'Oméga)

3. DIRECTIVES PRINCIPALES

3.1 L'ensemble des équipements à envisager fixe l'ampleur d'une agglomération urbaine à 2 millions d'habitants au minimum.

3.2 Les unités clairement perceptibles constituant l'agglomération urbaine ne doivent pas être trop grandes. Je cite, comme chiffre indicatif, 100 000 à 200 000 personnes par ville.

3.3 Limites clairement perceptibles pour chaque ville.

3.4 Bons transports publics dans l'agglomération urbaine.

3.5 Une hiérarchie des centres dans chaque ville, et des villes par rapport à l'agglomération urbaine.

3.6 Des symboles urbains pour chaque voisinage, quartier, ville, agglomération.

3.7 Un contact avec la région rurale; par conséquent, pas de trop grandes distances et pas de formes concentriques.

3.8 Le thème des unités de voisinage: La vie est continue, elle commence et finit dans l'habitation. Dans une agglomération comptant un million d'habitations, dans lesquelles la continuité de la vie peut être vécue, il se forme une fondation pour la vie en société. Celui qui néglige cela obtient la jungle.

3.9 L'agglomération urbaine mène au libre choix social, indépendant du libre choix économique.

3.10 L'agglomération urbaine mène aussi au libre choix économique, indépendant du libre choix social.

3.11 L'agglomération urbaine procure une évolution graduelle de l'intimité constante de l'habitation au moyen du symbole de voisinage, du symbole du quartier, du symbole urbain pour aller jusqu'au symbole métropolitain. La masse sans mesures mène à une désorganisation démesurée. Conserver la mesure est un art de vivre et un art de gouverner; c'est la condition d'un urbanisme esthétique.

3.12 L'agglomération urbaine réunit la nécessité de l'agrandissement de l'échelle dans la collaboration avec la conservation de la mesure humaine dans l'articulation perceptible.

Le thème est, par conséquent: **déconcentration groupée.**

4. Ces directives donnent une **BASE POUR LA POLITIQUE A SUIVRE** dans la conduite de ce qui suit:

4.1 L'attribution et l'utilisation de l'espace.

4.2 L'acquisition de terrains.

4.3 La stimulation économique, selon sa localisation et sa nature.

4.4 La politique du logement, selon sa localisation et sa nature.

4.5 L'expérimentation, selon sa localisation et sa nature.

4.6 La reconstruction des villes.

4.7 La récréation, selon sa localisation et sa nature.

5. CONCLUSION

L'idéalisme d'aujourd'hui est la grande route de marche de demain.

QUELQUES ENNUYEUSES QUESTIONS DE L'ECONOMIE URBAINE ET REGIONAL

Hans Blumenfeld

Planning Consultant, Toronto

323.1:33(- 201)(100)

Résumé II C

Séance de Travail, Thème II

Harvey Perloff nous a donné un aperçu des travaux exécutés dans le domaine de l'économie urbaine et régionale actuellement en cours aux États-Unis. Je vais m'efforcer de soulever quelques questions de premier plan actuellement au Canada, et certainement importantes ailleurs également.

Au Canada, comme vous le savez tous, une très faible population — 20 millions d'habitants seulement —, possède un énorme territoire de près de 4 millions de miles carrés. Il est probable qu'aucun autre pays ne possède une fortune aussi élevée, par habitant, en ressources naturelles, et les Canadiens ont toujours basé leurs espoirs d'avenir sur ces ressources. Ce pays a, dans le passé et actuellement, toujours équilibré ses comptes en vendant ses ressources naturelles à des étrangers, et grâce aux capitaux importés par ses propriétaires étrangers pour l'exploitation de ces ressources. Un souci croissant se fait jour à propos de cette tendance, qui représente une perte en indépendance politique et économique. Les propriétaires étrangers tendent à importer les marchandises et les services nécessaires à leurs opérations; en particulier, la recherche et le développement, et les fonctions les plus élevées de la gestion, se déroulent à l'étranger. Ceci limite la possibilité de développer ces talents au Canada même. Le développement des ressources naturelles par le capital étranger implique-t-il un sous-développement des ressources humaines?

Ceci conduit à la question, plus complexe, du poids relatif des ressources naturelles et humaines dans le développement économique. Il ne saurait y avoir de doute que, dans le monde moderne, l'importance des ressources naturelles diminue et que celle des ressources humaines grandit. Empiriquement, ceci est évident par le rapide développement de pays ayant une densité élevée de population et peu de ressources naturelles, comme les Pays-Bas, l'Allemagne et le Ja-

pon. Ces pays se développent-ils si bien non malgré, mais en raison, de leurs pertes «d'espace vital»? Et notre énorme territoire canadien serait-il un inconvénient plutôt qu'un avantage? Devrions-nous concentrer notre développement plutôt que le disperser? Une concentration de la population permet une plus grande spécialisation et interaction, l'émulation mutuelle, la stimulation et l'éducation.

Ceci, naturellement, va à l'encontre des politiques adoptées par la presque totalité des gouvernements, à l'est et à l'ouest, qui poursuivent le but d'un développement «équilibré» de toutes les régions de la nation. Que signifie «équilibre», quelle est la balance qui l'indiquera exactement? Si on l'applique mécaniquement, cela signifie que la distribution géographique proportionnelle de la population devrait être maintenue telle quelle, et que la moyenne des revenus par personne devrait être la même dans toutes les régions. Il est difficile de comprendre pourquoi les gouvernements se préoccupent davantage des inégalités de revenus entre les différentes régions que des inégalités bien plus grandes entre les groupes au sein de chaque région.

Nous savons tous, naturellement, que les différences de revenus entre régions provoquent un courant d'émigration des régions pauvres vers les riches, qui se termine en un cercle vicieux. Lors que les personnes les plus productives partent, les revenus de la population restante deviennent insuffisants pour alimenter les services existants, ce qui conduit à d'autres pertes de population et de revenus.

Une moindre attention a été portée à deux tendances potentiellement opposées. La dépopulation des régions rurales est le résultat d'une productivité, qui s'accroît rapidement, de la main-d'œuvre dans la production primaire — agriculture, mines, pêche. Une main-d'œuvre beaucoup moins nombreuse produit une quantité égale ou supérieure

de marchandises, grâce à de plus vastes investissements de capitaux. Ces investissements, à leur tour, exigent davantage de services productifs, notamment dans la construction, et les revenus plus élevés des travailleurs des productions primaires, résultant d'une productivité accrue, exigent davantage de services de consommation.

Plus importante est la seconde tendance concernant l'amélioration des transports et des communications. Si le temps, le prix et les inconvénients d'un voyage au mile/personne sont diminués de moitié, l'ampleur du marché d'un service quadruple. Il devrait, par conséquent, être possible de procurer un niveau de vie suffisant, à la fois sous forme de revenus financiers et de service, à une région ayant une population grandement réduite. La question se pose, sous une forme légèrement modifiée, de nos provinces de prairie. Les points de ramassage des céréales y ont été disposés, le long des voies ferrées, à des intervalles basés sur la distance pouvant être couverte par des voitures tirées par des chevaux. Avec la motorisation des transports, les fermiers peuvent facilement apporter leurs céréales à des points plus espacés, et nombreux sont ceux qui le font, si ces points disposent de services plus variés. Les chemins de fer désirent réduire le nombre de leurs gares. Les gouvernements provinciaux visent maintenant à concentrer la population de nombreux centres ou gares de service, qui ne sont plus viables, en un nombre plus réduit de centres plus vastes. Il est évident que ces derniers ne peuvent les englober tous. En outre, par suite d'un accroissement accentué de la productivité, à la fois dans l'agriculture et dans les services, ces derniers centres vont, eux aussi, perdre de la population. Toutes nos méthodes d'aménagement urbain ont été élaborées pour faire face à la croissance. Ne devrions-nous pas également faire des plans pour le décroissement?

Notre problème le plus écrasant est, naturellement, de continuer à faire face à la croissance. Il existe une crainte généralisée au sujet de la croissance «excessive» des centres métropolitains, et le gouvernement canadien et celui de la province de l'Ontario proposent de la contrecarrer en utilisant des «villes nouvelles» ou des «villes-satellites». Les questions qui se posent ici sont si nombreuses que je n'en citerai que quelques-unes.

1. Par ex., comment comparer les frais **totaux** occasionnés par une métropole de 5 millions d'âmes et ceux de 100 villes de 50 000 habitants?

La plupart des tentatives faites pour répondre à cette question se sont limitées aux frais municipaux et aux services; mais ceux-ci ne constituent guère plus de 10 % du produit brut urbain ou métropolitain.

2. Quels sont les types d'industries que florissent ou non dans les petites villes? Nous savons que les industries dans lesquelles se produisent de fréquents changements de produits et/ou de processus dépendent énormément de l'économie extérieure des grandes métropoles. Cela signifie-t-il que, seules, les productions de routine peuvent se faire avec succès dans les petites villes «se suffisant à elles-mêmes»? Si cela était vrai, cela veut-il dire que leurs emplois, par définition, seront très probablement remplacés par des machines automatiques?

3. Ne serait-il pas préférable de construire, non des «villes-satellites» mais ce que j'appelle des «faubourgs satellites», c'est-à-dire des districts résidentiels contenant un large choix de services et de possibilités d'emploi mais formant des parties intégrantes des marchés métropolitains de la main-d'œuvre et du logement, comme ceux qui ont été créés à Vällingby et Farsta, à Stockholm, et ont été proposés par ex. par le plan «Washington An 2000»?

4. L'économie d'un marché est basée sur l'hypothèse que, dans des conditions de compétition parfaites, les vendeurs et les acheteurs augmentent au maximum leurs bénéfices et diminuent leurs frais le plus possible. Mais que penser de l'effet de leur accord sur d'autres personnes, sur ce que j'appellerai «le bénéfice ou la perte de la 3ème personne» et sur ce que l'on connaît plus généralement sous le nom de «frais sociaux» d'une part, et «bénéfices marginaux» d'autre part, en particulier les frais et bénéfices «non monétaires»?

N'est-il pas possible d'exprimer ceux-ci en termes monétaires, grâce à des méthodes de recherche de marchés plus raffinées? Par ex., en comparant le prix de maisons situées sur une rue tranquille avec ceux de maisons bordant des rues bruyantes, ou d'une région où l'air est pur avec ceux d'une région où il est pollué?

J'ai bien d'autres questions en réserve, mais je pense que celles-ci sont suffisamment ennuyeuses pour mes amis les économistes.

ÉVOLUTION DE L'ÉCONOMIE URBAINE

Harvey S. Perloff

Directeur des Études Urbaines et Régionales, Resources for the Future, Inc.

33(- 201)(100)

Résumé II A

Séance de Travail, Thème II

Un grand nombre des problèmes les plus difficiles que le logement et l'urbanisme doivent résoudre sont essentiellement de caractère économique. Urbanistes et constructeurs de logements se sont, par conséquent, toujours beaucoup appuyés sur l'économie et, en retour, y ont contribué. Je suppose donc que l'évolution de l'économie aux États-Unis intéressera les participants à ce Congrès, particulièrement en raison des changements qui sont en cours.

Jusqu'à une époque toute récente, la contribution de l'économie au logement et à l'urbanisme se situait au sein d'une série assez étroite de sujets et de méthodologies. Les principaux points de contact étaient centrés sur un souci mutuel concernant les marchés foncier et immobilier, l'implantation des activités urbaines et les finances locales. Il y avait tellement peu d'économistes attirés par ce domaine qu'un livre consacré à l'un de ces sujets n'était pas considéré périmé ou supplanté par un traitement plus moderne de la question pendant 10 ou 20 ans. Il existait peu de journaux ou de cours universitaires consacrés à ces sujets.

Au cours des dernières années, cette situation a subi un changement marqué aux États-Unis. L'économie urbaine est devenue une spécialité importante de son propre chef dans l'économie, le plus souvent en combinaison avec l'économie régionale. Les cours en économie urbaine ne sont guère communs, et de nombreuses Universités ont établi des centres de recherche urbaine, ou sont en train de le faire. Cette évolution a suivi la poussée des événements pratiques, particulièrement les problèmes politiques très importants et intrigants associés avec 1) les investissements massifs dans le logement, dans la rénovation urbaine et dans les transports urbains; 2) les difficultés économiques, comportant un chômage substantiel, connues par un certain nombre de grandes villes après la deuxième guerre mondiale

(par ex. Boston, Pittsburgh, Detroit); 3) l'intensification et l'appréciation croissante des problèmes humains et sociaux dans les villes, particulièrement les problèmes raciaux et la pauvreté; et 4) l'extension rapide des banlieues et l'intérêt croissant manifesté au développement planifié, y compris la construction de villes nouvelles. En outre, l'ordinateur électronique a ouvert de nouvelles possibilités dans le domaine des recherches traitant de grandes masses de renseignements, qui sont une nécessité dans une grande partie de la recherche urbaine. Le désir de nombreux étudiants de collèges de prendre une part personnelle aux problèmes urgents du jour a également été un facteur important attirant de jeunes savants dans cette spécialité.

L'économie urbaine, tout en s'appuyant fortement sur les sujets plus traditionnels dotés d'une orientation urbaine, a étendu l'éventail de ses soucis substantifs et méthodologiques, et englobe de nombreux sujets additionnels touchant directement au logement et à l'urbanisme. Cet éventail est révélé dans un livre qui vient d'être publié, intitulé «ISSUES IN URBAN ECONOMICS» (Problèmes de l'Économie Urbaine), contenant des articles rédigés par quelques-uns des économistes réputés dans ce domaine et réunis spécifiquement pour éclairer «l'état actuel de l'art». Le livre est divisé en 4 sections principales. La première couvre la Communauté Urbaine dans le cadre de l'économie nationale et on y trouve des articles traitant des facteurs internes et externes du développement des économies urbaines, du système des villes, du profil changeant des ressources urbaines humaines, et de l'art de projeter des données métropolitaines au sein d'un cadre national. Le second thème est constitué par le Développement Intramétropolitain, et couvre les problèmes traitant de la mise en forme et de l'organisation de la métropole, des marchés des terrains et du logement urbains, de la pauvreté dans les villes,

et de l'utilisation de modèles mathématiques dans l'analyse de l'évolution métropolitaine et dans la planification de la région métropolitaine. Le 3ème thème principal est l'Économie Publique Urbaine, et couvre les demandes de services publics, la fourniture de services publics, et les finances fédérales de l'État et locales, le tout dans un contexte métropolitain. La dernière section discute directement des questions de politique urbaine, y compris la discussion relative aux programmes de rénovation urbaine, des transports, des programmes d'éducation et d'action contre la pauvreté.

En plus des sujets de méthodologie traités en tant que rapports séparés — c'est-à-dire ceux qui traitent des problèmes concernant la préparation des projections, du développement des modèles mathématiques, et de la manipulation des recensements et d'autres types de données démographiques —, un certain nombre d'articles traitent de façon assez étendue des méthodologies qui se font actuellement jour comme étant potentiellement utiles dans l'économie urbaine, y compris de nouvelles sortes d'études de la base économique des villes, les comptes régionaux, et des analyses coût/profit. Tout ceci n'est pas encore parfait, mais est plein de promesses.

Il peut être intéressant pour les participants à ce Congrès de savoir que le développement rapide de l'économie urbaine aux États-Unis a été dû, au moins en partie, à un effort parfaitement conscient en vue d'accélérer l'évolution dans cet important domaine. Le principal responsable de cet état de choses est le Comité de l'Économie Urbaine, composé de savants des Universités américaines et de praticiens, englobant non seulement des économistes mais aussi des représentants des branches suivantes: géographie, sociologie, sciences politiques et urbanisme. Le Comité a été parrainé par «Resources for the Future» et financé par la Fondation-Ford. L'effort de promotion a compris l'attribution de bourses universitaires au stade de l'établissement de thèses de doctorat, l'octroi de subventions de recherche à des savants, des conférences, le développement de moyens de communication y compris une revue et un bulletin de nouvelles, et le financement de subventions supplémentaires à plusieurs Universités. Pendant toute la durée de cet effort, les besoins des praticiens du logement et de l'urbanisme ont été au centre de l'intérêt, bien que les problèmes des communications entre savants et praticiens, et les différentes échelles de temps ou d'intérêt, soient demeurés une barrière. Il est probable que les utilisations pratiques des développements intel-

lectuels dans ce domaine qui change si rapidement se feront jour au cours de la prochaine décennie, lorsque les méthodologies et les concepts se seront affermis et que les praticiens auront eu l'occasion de s'y accoutumer et d'en faire des outils plus pratiques. Actuellement, la poursuite du dialogue entre savants et praticiens sur toutes ces questions est éminemment souhaitable.

Résumé I C

Séance de Travail, Thème I

Ayant à examiner la ville du point de vue social, je me propose de montrer d'abord que la ville est un «milieu social», ensuite que c'est une «œuvre sociale», enfin que c'est un «facteur créateur d'une société et même d'une civilisation». Je montrerai que ces trois aspects correspondent respectivement à trois caractères spécifiques de l'espèce humaine, qui sont la liberté, la créativité et la responsabilité. Et qu'à ces trois aspects et à ces trois caractères, on peut aussi faire correspondre trois périodes, le passé, le présent et le futur.

Tout d'abord: la ville est un milieu social.

Qu'est-ce que cela veut dire? Les définitions que l'on donne habituellement de la société ont le tort de considérer uniquement ce que les individus qui la composent ont en commun: ils vivent ensemble, selon les mêmes usages, sous les mêmes lois... Ce n'est pas seulement cela qui constitue l'essence de la société, mais le fait que ses membres sont complémentaires, qu'ils ont des fonctions différentes et qu'il en résulte entre eux un réseau de relations. Si une famille constitue une société, c'est parce que tous ses membres sont différents, en âge, en force, en habileté, et qu'ils se distribuent des tâches en fonction de leurs aptitudes. Si la ville est un milieu social, c'est parce que ses membres jouent des rôles différents et que chacun en joue plusieurs. Il y a des producteurs, des marchands et des consommateurs, des enseignants et des enseignés, des transporteurs et des transportés, des acteurs et des spectateurs, des propriétaires et des locataires. Mais chacun peut être tout cela à la fois, ou successivement.

Le germe, la raison, le point de départ, peut être appelé entr'aide si l'on est moraliste, spécialisation si l'on est économiste, individualité physiologique si l'on est médecin. Au total, on peut l'exprimer d'un mot, c'est l'inégalité des hommes.

De cette inégalité naît la solidarité, car chacun

a besoin des autres, chacun tire donc avantage du fait que les autres sont mis dans les conditions les meilleures pour jouer leurs multiples rôles. C'est l'aspect positif de la solidarité. Mais elle a aussi un aspect négatif: cette recherche des meilleures conditions pour chacun, conduit à une compétition dans la disposition de l'espace. Car des gens différents ont des besoins différents, en locaux, en outillage, en approvisionnement. C'est de cela que se déduisent les emplacements pour chacun, les engins et les tracés pour les communications, grâce à quoi se nouent les relations, fréquentes ou épisodiques, obligatoires ou facultatives. L'espace se trouve donc différencié par la diversité des activités humaines. Si les hommes étaient tous identiques, il importerait peu à chacun d'eux d'être ici ou là, l'espace serait socialement isotrope. Alors que la complémentarité, la dépendance mutuelle engendrent la lutte pour l'espace. Solidarité et compétition sont deux filles de l'inégalité. Mais elles ne sont pas caractéristiques de notre espèce: le règne animal et le règne végétal en offrent de nombreux exemples.

Lorsqu'il s'agit des hommes, l'inégalité a une troisième fille: c'est la liberté. Rappelons d'abord ce qui est trop souvent oublié: l'homme primitif est celui qui est le moins libre, car il est entièrement conditionné par le milieu naturel. Et maintenant, soulignons que la liberté n'est pas le droit «de tout faire», n'importe où, et n'importe quand. Dans la vie en société, on ne peut adopter une définition de la liberté qui reviendrait à la destruction de la société. La définition sociale de la liberté est tout autre chose: c'est la possibilité «de ne pas tout faire». Grâce à l'existence des autres, on est «libéré» de toutes les tâches qu'ils accomplissent. Le garagiste, le mineur, le médecin s'en remettent à d'autres pour faire pousser les légumes, pour construire leur logement, pour produire le courant électrique. De plus, on est «libéré» des tâches que l'équipement collectif rend

inutiles: on peut se dispenser d'aller puiser à la source: il suffit d'ouvrir un robinet. Mais ceci suppose captage de l'eau, épuration, réseau, de distribution..., c'est-à-dire toute une coopération, où chacun, quels que soient son grade, son âge, sa fonction, est devenu indispensable à tous les autres, et d'où découle pour chacun le devoir de jouer son rôle. A première vue, c'est un devoir envers la société, mais c'est en fait le moyen de se décharger soi-même d'une nombre incalculable d'obligations, moyen grâce auquel chacun s'assure le service de tous les autres.

Le milieu social, et la libération qui en résulte, ne peuvent évidemment préexister à la ville. Le milieu social naît et se développe avec la ville. C'est donc à tout moment la conséquence du passé, lointain ou proche: le passé s'exprime dans le milieu social, sa réussite étant mesurée par le degré de liberté qu'il a permis d'atteindre.

Le degré de liberté paraît toujours insuffisant. En outre, la population urbaine se renouvelle par migrations, ainsi que par naissances et décès. Si bien que le contrat social est constamment remis en cause. Aussi la ville a-t-elle une évolution, une dynamique permanente; elle est sans cesse parsemée de chantiers de démolition et de construction, ses institutions doivent perpétuellement s'adapter, la distribution des rôles et leur contenu est mouvant, la ville est toujours en train de se faire: la ville est une «œuvre sociale», où tous concourent à des degrés divers.

C'est là, dans cette création continue jamais achevée, que se trouvent les occasions d'exercice de la liberté. Mais il ne s'agit plus alors, puisqu'il faut concevoir et bâtir du nouveau, de profiter d'une liberté déjà existante, de choisir parmi des solutions toutes faites, dont les structures sont assurées, dont les liens sont déjà noués par l'habitude. Il s'agit d'une liberté en action, qui va prouver sa valeur par son aisance à se dégager du passé. Aussi la qualité primordiale qui se trouve ici requise, c'est la créativité. La ville doit donc, en tant qu'œuvre sociale, et dans ce présent où se poursuit son élaboration, réunir sans cesse les conditions de la créativité.

D'abord les conditions individuelles comme la santé physique et mentale; non pas la santé considérée comme l'absence de maladie, mais définie comme l'état où chacun affronte avec aisance les circonstances nouvelles et les maîtrise en inventant aussitôt les adaptations ou les ripostes.

Ensuite assurer les conditions sociales de la créativité. Il y a là quelque chose d'analogue au service mutuel réalisé par l'équipement public,

mais sur un autre plan. Si la créativité concerne les produits de consommation et d'usage, elle concerne, et bien plus utilement, les produits de l'esprit. En effet, alors que les produits de consommation disparaissent peu à peu, les produits de l'esprit ne disparaissent pas et constituent donc la seule véritable épargne. En les donnant, on ne s'en sépare pas, on les communique, on les met en commun, ils ne devraient donc jamais être vendus, et chacun peut les revendiquer sans nuire aux autres. Ainsi, organiser la communication des produits intellectuels, c'est faire profiter chaque cerveau de l'effort créateur de tous les autres. Et par là même, multiplier la créativité. Cette communication intellectuelle est donc l'une des fonctions essentielles de la ville, cerveau de cerveaux, qui doit par conséquent offrir un milieu tonifiant pour toutes les sortes d'esprits. Ici pourrait s'établir la jonction avec la ville considérée comme œuvre d'art, car l'esthétique rejoint la santé, telle que nous la comprenons, c'est-à-dire créatrice.

Nous venons de voir que la créativité est à la liberté ce qu'est le présent par rapport au passé, un présent chargé de transformer sans cesse le milieu déjà réalisé par des innovations qui vont l'améliorer. Or, on ne peut pas prétendre que toutes les innovations apportent des améliorations. Certaines auront un effet néfaste. D'autres paraîtront bonnes au début et se révéleront mauvaises ultérieurement, à moins que ce ne soit le contraire. Enfin la plupart présenteront à la fois des avantages et des inconvénients. Il faut donc se référer au futur car, au moment où les innovations sont décidées, on est incapable d'en mesurer toutes les conséquences. C'est là, dans la considération du futur, dans l'appréciation des résultats ultérieurs, qu'intervient la responsabilité.

Le premier niveau de la liberté est celui de la liberté acquise, le second niveau celui de la liberté agissante, le troisième niveau celui de la liberté jugée. A ce niveau on peut distinguer trois points:

Tout d'abord, il est de stricte justice que chacun reçoive la récompense de ses actes ou en subisse la punition. Or, en matière urbaine, beaucoup de décisions, par exemple sur l'implantation des services de transport ou de santé, sur les densités de construction, ont une incidence directe sur la vie de tous les habitants. Ce sont les habitants qui sont punis par les conséquences d'une décision mauvaise. Ce sont les habitants qui profitent d'une bonne décision. Il est donc hautement désirable que, grâce à des modalités adaptées aux habitudes de chaque pays, les déci-

sions soient prises avec la participation des intéressés. Et ceux-ci, bien entendu, ne sont pas les mêmes pour chaque sorte de décision.

D'autre part, le jugement porté sur les résultats, d'une décision ne suffit pas, si l'on n'est pas capable de répéter les succès et d'éviter de nouvelles erreurs. Les décisions doivent donc être prises, et ensuite contrôlées, de façon à tirer les enseignements que les résultats peuvent faire apparaître, afin qu'on puisse en tenir compte pour les décisions futures. Chaque opération doit donc être organisée de façon à servir aussi d'expérience, car le jugement ne peut s'exercer, ni la rectification se faire, si l'opération n'a pas été conçue dès l'origine comme comportant une part d'expérimentation.

Enfin, des précautions devront être soigneusement respectées pour que l'on ne risque pas de tirer aujourd'hui des conclusions qui ne seraient plus valables demain. Le processus dynamique de création continue de la ville, donne en effet aux moments des valeurs différentes. Nous avons vu que l'inégalité des hommes, considérée à un instant donné, rend l'espace lui-même inégal. Une autre inégalité, entre les hommes des générations successives et d'où découle la transformation de la ville, rend le temps inégal lui aussi. Les conclusions, par conséquent, doivent tenir compte du facteur temps. Et comme l'évolution, de nos jours, est extrêmement rapide, la première qualité d'une solution c'est sa flexibilité, son adaptabilité à des circonstances variables.

On voit qu'ici nous avons peu à peu atteint le niveau de réflexion où la ville peut être considérée comme un facteur de civilisation. D'abord parce qu'on est allé au bout du processus social, en y incluant la rétroaction, le «feed-back», qui lui permet d'entretenir, de nourrir un constant progrès. Ensuite parce qu'on a dépassé l'étape de la compétition et de la solidarité, puis celle de la technocratie, pour parvenir à celle de la création obligatoirement accompagnée de la responsabilité personnelle et mutuelle.

C'est seulement là qu'on peut viser le perfectionnement de l'individu par la société, et de la société par l'individu, qui est proprement l'action civilisatrice. Ce ne sont pas, dans l'état actuel, toutes les villes qui peuvent dès aujourd'hui prétendre jouer, et par conséquent être mise en mesure d'y parvenir, tant sur le plan des structures que sur celui des financements.

Nous venons de considérer successivement neuf éléments, associés trois à trois, comme dans un tableau à double entrée: le passé, le présent et

le futur, correspondant respectivement à la liberté, à la créativité, à la responsabilité, lesquelles, à leur tour, se rapportent au milieu social de la ville, puis à l'œuvre sociale qu'elle représente, enfin au facteur de civilisation qu'elle est ou doit devenir. J'espère avoir montré que cette courte analyse a permis de passer en revue les caractéristiques d'ordre social du phénomène urbain, et surtout, nous a fourni les matériaux d'une éthique de la ville pour notre temps.

Quelques conclusions peuvent être formulées:

— C'est par et pour des hommes différents et complémentaires que la ville est faite. Les hommes considérés comme interchangeables se sentent frustrés de leur dignité d'homme et repoussés par la société.

— Si la vie urbaine apporte plus de contraintes que de libertés, c'est faute d'harmonie entre les éléments humains et matériels: ville trop peu ou trop peuplée, proportions mauvaises des différentes catégories sociales, inadaptation au milieu, équipement insuffisant ou surabondant.

— Si la ville n'assure pas les conditions de la créativité, elle est malsaine, inadaptable, vouée à la décrépitude et à la mort.

— Si la ville est composée d'habitants irresponsables et non de véritables citoyens, elle doit s'attendre tôt ou tard à la discorde et à la violence.

1. INTRODUÇÃO

Pode-se perguntar qual a relação existente entre o tema da cooperação e da coordenação e o assunto do nosso estudo relativo à separação dos meios de transportes. Não é por mero acaso que o nosso questionário abordava igualmente este assunto. Já esboçámos alguns dos problemas que surgiram nas numerosas questões tratadas nos capítulos anteriores e mais especialmente no capítulo em que se mostra a importância dos caminhos de ferro. Com efeito, trata-se de englobar os diferentes casos particulares no problema de conjunto (1).

Seguidamente, tentaremos mostrar os pontos de contacto existentes entre o objecto principal e o objecto secundário do nosso relatório, ainda que não sejam imediatamente visíveis.

A exposição que fizemos e que se inspirava nos elementos fornecidos pelas várias cidades mostrou que em numerosas regiões urbanas, das mais variadas dimensões, existia um sistema de transportes constituído por diversos meios de transporte de carácter público. Classificá-mo-los, ainda que imperfeitamente, em duas categorias: os meios de transporte lineares e os meios de transporte distributivos, fazendo notar que os veículos lineares mostram ter um grau de separação muito mais acentuado que os transportes distributivos. Constatámos igualmente que existe uma tendência geral para diferenciar ainda mais os transportes públicos à medida que as regiões se desenvolvem no sentido duma separação mais acentuada e melhorada em relação à circulação interna.

Ao mesmo tempo, assistimos aos esforços realizados para conseguir uma melhor repartição das

tarefas segundo uma fórmula já mencionada pelas autoridades responsáveis pelo planeamento da cidade de Toronto, preocupadas «em aumentar ao máximo a eficiência e reduzir ao mínimo os custos».

Todavia, seria pouco razoável ampliar uma rede de transportes nas mais variadas direcções e acrescentar-lhe, caso necessário, novos meios de transporte, se todos estes esforços não se inspirassem num plano longamente pensado que tem de conceber-se no contexto mais amplo dum planeamento geral. Por outro lado, um desenvolvimento, por mais bem estudado que seja, não trará as vantagens desejadas se o público, devido às dificuldades, às perdas de tempo e aos vários desvios, desanima em utilizar o meio mais adequado sob o ponto de vista da economia dos transportes e que, na maior parte das aglomerações, é representado pelos meios de transporte lineares. Vejamos um exemplo: Para que serve o prolongamento duma via férrea suburbana se aquele que a utiliza se mantém, apesar de tudo, fiel ao autocarro, uma vez que o transporte totalmente separado não lhe parece suficientemente atractivo, em virtude das lacunas existentes na coordenação e na colaboração entre as redes?

Os objectivos da coordenação e da colaboração podem definir-se da seguinte maneira:

1. Convém oferecer aos utentes de transportes públicos meios de transporte que assegurem uma prestação máxima por um preço mínimo. Além disso, é necessário que o preço não dependa do facto de se saber se o utente tem de recorrer a um ou mais meios ou redes de transporte para chegar ao seu destino utilizando o caminho mais curto e mais rápido. É, antes de mais, necessário que, para uma distância igual, o passageiro que tem de mudar uma ou mais vezes de meios de transporte não fique sujeito — além da ine-

(1) RATP: Régie Autonome des Transports Parisiens (Administração Autónoma dos Transportes Parisienses). SNCF: Société Nationale des Chemins de Fer Français (Sociedade Nacional dos Caminhos de Ferro Franceses).

vitável perda de tempo — a despesas de transporte mais elevadas do que as que teria de pagar para chegar directamente ao seu destino utilizando apenas um meio de transporte. Esta consideração é especialmente válida quando o trajecto com correspondência é mais favorável do ponto de vista da economia dos transportes.

2. Graças a medidas adequadas, convém aumentar o atractivo daqueles processos e combinações de transportes mais vantajosos do ponto de vista da economia dos transportes. Trata-se, evidentemente, dos traçados onde o grau de separação é acentuado.

Se considerarmos a questão sob estes diferentes aspectos teremos de admitir que a coordenação e a cooperação devem abranger os seguintes campos:

- a) Planeamento dos transportes no âmbito do urbanismo e do aproveitamento do território (melhor utilização da rede existente e seu alargamento racional; repartição racional das paragens dos meios de transportes públicos).
- b) Medidas técnicas tendentes a facilitar aos passageiros a mudança dum meio de transporte para outro (estações comuns, cais comuns, ligações arquitectónicas práticas entre estações separadas mas próximas umas das outras, aproveitamento favorável da mudança do comboio para o autocarro e (vice-versa; possibilidades do **Park-and-Ride**, etc....).
- c) Medidas no campo da exploração a fim de permitir boas correspondências (harmonização dos horários, introdução de tempos de espera, etc....; publicação de horários coordenados compreendendo o conjunto da rede, etc....).
- d) Medidas tarifárias tendentes a facilitar a utilização, à escolha, e/ou a mudança dum sistema para outro (harmonização de tarifas, emissão de títulos de transporte combinados e de assinaturas conjuntas que ponham termo aos prejuízos sofridos pelos passageiros que têm de utilizar os transportes de várias empresas, etc....).

Os nossos inquéritos mostraram que ainda estamos longe duma situação ideal no campo da coordenação e da colaboração. Há várias razões para

isto. Devemos admitir primeiramente que as dificuldades práticas são muitas vezes reais, a saber: multiplicidade dos serviços competentes, ausência duma autoridade de coordenação superior e responsável, diferenças nos processos de exploração e na estrutura dos horários, diferenças nos sistemas de tarifas e suas estruturas, obstáculos técnicos, concorrência e rivalidades várias, etc. Além disso, a necessidade de coordenação e de colaboração muitas vezes nem sequer se faz sentir. Em compensação, há várias regiões onde se verifica uma vontade de cooperação francamente animadora e onde se chega a resultados concretos. Pelo menos, o problema foi reconhecido em toda a sua extensão e a vontade de o abordar existe. No capítulo seguinte vamos mostrar, com a ajuda de alguns exemplos escolhidos, como se apresentam as coisas e o que se pensa fazer no futuro.

2. EXEMPLOS DE COORDENAÇÃO E DE COLABORAÇÃO

É sem dúvida alguma Londres — onde o regime da British Railways e do London Transport, submetido a uma direcção comum constitui uma base favorável para aplicação de medidas de coordenação — a cidade que mais se distingue na Europa. Podemos enumerar seguidamente os resultados desta cooperação:

1. Tanto as tarifas para bilhetes de ida e volta como o escalonamento das assinaturas são idênticos para os caminhos de ferro e para a rede ferroviária do London Transport.
2. Os títulos de transporte de qualquer dos dois sistemas podem ser utilizados nos troços comuns e dum modo geral nos percursos entre estações servidas pelos dois sistemas. Pelo contrário, enquanto os títulos de transporte da rede ferroviária não são válidos, em princípio, nos autocarros, os bilhetes de autocarros não são válidos para os combóios. No entanto, por razões de ordem histórica, abrem-se algumas excepções a este princípio, pois fazem-se assinaturas conjuntas em determinadas linhas combinadas autocarro-metropolitano e inversamente. No entanto, não se prevê que este privilégio venha a ser alargado.

Além disso, fazem-se assinaturas conjuntas para utilização em percursos com início

numa linha ferroviária e fim noutra. Sempre que as composições passem numa rede para outra ou que os passageiros possam passar, no mesmo cais, dum comboio dos caminhos de ferro nacionais para um comboio do metropolitano, não só se fazem assinaturas como se emitem bilhetes de correspondência normal.

3. A mudança de um meio de transporte para um outro é favorecida sempre que possível por medidas técnicas. Considera-se que os cais comuns (cross-platform interchange) representam, para os caminhos de ferro, um ideal que se tenta realizar por todo o lado onde pareça viável.
4. Graças a planos muito simples afixados nos veículos ou nas estações ou graças ainda a simples quadros indicadores, os passageiros são informados de todas as possibilidades de correspondência entre as redes e guiados de paragem em paragem.
5. Publicam-se, para a região de Londres, 20 horários locais que indicam para cada sub-região interessada todos os meios de transporte que aí circulam (caminhos de ferro, metropolitanos, autocarros dos London Transport e de outras empresas). Estes quadros dão especialmente indicações relativas às correspondências entre os vários meios de transporte (quadros n.º 120-121).
6. As estações das duas redes ferroviárias constituem geralmente locais de aglomeração e distribuição servidas pelo máximo de linhas de autocarros. Quando se fazem horários procura-se, na medida do possível, a realização recíproca de boas correspondências a fim de reduzir o tempo de espera. Os caminhos de ferro nacionais e o London Transport não só estabeleceram uma ligação permanente como procedem também à troca de experiências com o fim de harmonizar cada vez mais os horários.
7. Quando se procedeu ao planeamento da nova linha de metropolitano «Victoria», deu-se especial atenção às facilidades de corres-



COMPLETE ROAD AND RAIL
TIMETABLE
FOR PINNER, NORTHWOOD,
RICKMANSWORTH, WATFORD,
HEMEL HEMPSTEAD, TRING,
BERKHAMSTED AND DISTRICT

CONTENTS	Pages
Routes	2 and 3
Early Closing and Market Days	4
Places served	4 to 7
Parcels	9
District Maps	10 to 13
Street Plans	14 to 23
Bus Timetables—	
London Transport	24 to 181 and 189
Other services	183 to 187
Coach Timetables—	
Other services	190
Green Line	191 to 199
Train Timetables—	
Underground	200 to 270
British Railways	246 to 288

IMPORTANT NOTICE

This book contains timetables for the Summer railway services starting on June 18 and alterations to timetables for Routes 317, 336, 336a, 353 and 397 starting on June 20.

Fig. 1 - Londres. Capa dum dos 20 horários locais da região de Londres

pondência utilizando todas as experiências disponíveis.

Em PARIS, no campo do planeamento, a criação duma rede expresso regional permitiu instituir

Fig. 2 - Londres. Página tirada dum dos 20 horários locais de Londres. Linha de arrebalde Watford-Euston com as correspondências para a linha Bakerloo do metropolitano

WATFORD - LONDON		British Railways LM Region and Bakerloo																					
MONDAY TO FRIDAY—continued		For notes, see page 263																					
WATFORD IN	4.46	4.51	4.55	5.0	5.5	5.10	5.15	5.19	5.21	5.24	5.28	5.30	5.41	5.41	5.52	5.56	6.0	6.1	6.11	6.14	6.17		
Watford High St	4.47	4.52	4.56	5.1	5.6	5.11	5.16	5.20	5.22	5.25	5.29	5.31	5.42	5.42	5.53	5.57	6.0	6.1	6.11	6.14	6.17	6.20	
Bushy & Oakes	4.41	4.52	4.58	5.1	5.10	5.17	5.22	5.26	5.28	5.32	5.35	5.42	5.47	5.54	6.0	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1
Carpenters Park	4.45	4.51	4.58	5.1	5.13	5.20	5.25	5.29	5.31	5.35	5.38	5.45	5.50	5.57	6.0	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1
Hatch End	4.51	4.56	5.0	5.10	5.16	5.21	5.25	5.29	5.31	5.35	5.38	5.45	5.50	5.57	6.0	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1
Headstone Lane	4.53	4.58	5.0	5.10	5.16	5.21	5.25	5.29	5.31	5.35	5.38	5.45	5.50	5.57	6.0	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1
Harrow & W	5.4	5.11	5.15	5.19	5.21	5.24	5.26	5.28	5.30	5.32	5.34	5.36	5.38	5.40	5.42	5.44	5.46	5.48	5.50	5.52	5.54	5.56	5.58
Wembley Cen.	5.4	5.11	5.15	5.19	5.21	5.24	5.26	5.28	5.30	5.32	5.34	5.36	5.38	5.40	5.42	5.44	5.46	5.48	5.50	5.52	5.54	5.56	5.58
Willaston Junc.	5.11	5.16	5.20	5.24	5.26	5.28	5.30	5.32	5.34	5.36	5.38	5.40	5.42	5.44	5.46	5.48	5.50	5.52	5.54	5.56	5.58	6.0	6.1
Queens Park	5.15	5.20	5.24	5.28	5.30	5.32	5.34	5.36	5.38	5.40	5.42	5.44	5.46	5.48	5.50	5.52	5.54	5.56	5.58	6.0	6.1	6.1	6.1
Piccadilly Cir.	5.15	5.20	5.24	5.28	5.30	5.32	5.34	5.36	5.38	5.40	5.42	5.44	5.46	5.48	5.50	5.52	5.54	5.56	5.58	6.0	6.1	6.1	6.1
ELEPHANT	5.17	5.24	5.31	5.37	5.44	5.51	5.58	6.05	6.12	6.19	6.26	6.33	6.40	6.47	6.54	7.01	7.08	7.15	7.22	7.29	7.36	7.43	7.50
Kilburn High Rd	5.18	5.25	5.32	5.39	5.46	5.53	6.00	6.07	6.14	6.21	6.28	6.35	6.42	6.49	6.56	7.03	7.10	7.17	7.24	7.31	7.38	7.45	7.52
Primrose Hill	5.18	5.25	5.32	5.39	5.46	5.53	6.00	6.07	6.14	6.21	6.28	6.35	6.42	6.49	6.56	7.03	7.10	7.17	7.24	7.31	7.38	7.45	7.52
BAGDAD ST.	5.18	5.25	5.32	5.39	5.46	5.53	6.00	6.07	6.14	6.21	6.28	6.35	6.42	6.49	6.56	7.03	7.10	7.17	7.24	7.31	7.38	7.45	7.52
EUSTON	5.18	5.25	5.32	5.39	5.46	5.53	6.00	6.07	6.14	6.21	6.28	6.35	6.42	6.49	6.56	7.03	7.10	7.17	7.24	7.31	7.38	7.45	7.52
WATFORD IN	4.12	4.18	4.24	4.31	4.37	4.43	4.49	4.55	5.01	5.07	5.13	5.19	5.25	5.31	5.37	5.43	5.49	5.55	6.01	6.07	6.13	6.19	6.25
Watford High St	4.14	4.20	4.26	4.32	4.38	4.44	4.50	4.56	5.02	5.08	5.14	5.20	5.26	5.32	5.38	5.44	5.50	5.56	6.02	6.08	6.14	6.20	6.26
Bushy & Oakes	4.17	4.22	4.28	4.34	4.40	4.46	4.52	4.58	5.04	5.10	5.16	5.22	5.28	5.34	5.40	5.46	5.52	5.58	6.04	6.10	6.16	6.22	6.28
Carpenters Park	4.22	4.27	4.33	4.39	4.45	4.51	4.57	5.03	5.09	5.15	5.21	5.27	5.33	5.39	5.45	5.51	5.57	6.03	6.09	6.15	6.21	6.27	6.33
Hatch End	4.27	4.32	4.38	4.44	4.50	4.56	5.02	5.08	5.14	5.20	5.26	5.32	5.38	5.44	5.50	5.56	6.02	6.08	6.14	6.20	6.26	6.32	6.38
Headstone Lane	4.28	4.33	4.39	4.45	4.51	4.57	5.03	5.09	5.15	5.21	5.27	5.33	5.39	5.45	5.51	5.57	6.03	6.09	6.15	6.21	6.27	6.33	6.39
Harrow & W	4.34	4.39	4.45	4.51	4.57	5.03	5.09	5.15	5.21	5.27	5.33	5.39	5.45	5.51	5.57	6.03	6.09	6.15	6.21	6.27	6.33	6.39	6.45
Wembley Cen.	4.36	4.41	4.47	4.53	4.59	5.05	5.11	5.17	5.23	5.29	5.35	5.41	5.47	5.53	5.59	6.05	6.11	6.17	6.23	6.29	6.35	6.41	6.47
Willaston Junc.	4.41	4.47	4.53	4.59	5.05	5.11	5.17	5.23	5.29	5.35	5.41	5.47	5.53	5.59	6.05	6.11	6.17	6.23	6.29	6.35	6.41	6.47	6.53
Queens Park	4.41	4.47	4.53	4.59	5.05	5.11	5.17	5.23	5.29	5.35	5.41	5.47	5.53	5.59	6.05	6.11	6.17	6.23	6.29	6.35	6.41	6.47	6.53
Piccadilly Cir.	4.41	4.47	4.53	4.59	5.05	5.11	5.17	5.23	5.29	5.35	5.41	5.47	5.53	5.59	6.05	6.11	6.17	6.23	6.29	6.35	6.41	6.47	6.53
ELEPHANT	4.43	4.49	4.55	5.01	5.07	5.13	5.19	5.25	5.31	5.37	5.43	5.49	5.55	6.01	6.07	6.13	6.19	6.25	6.31	6.37	6.43	6.49	6.55
Kilburn High Rd	4.44	4.50	4.56	5.02	5.08	5.14	5.20	5.26	5.32	5.38	5.44	5.50	5.56	6.02	6.08	6.14	6.20	6.26	6.32	6.38	6.44	6.50	6.56
Primrose Hill	4.44	4.50	4.56	5.02	5.08	5.14	5.20	5.26	5.32	5.38	5.44	5.50	5.56	6.02	6.08	6.14	6.20	6.26	6.32	6.38	6.44	6.50	6.56
BAGDAD ST.	4.44	4.50	4.56	5.02	5.08	5.14	5.20	5.26	5.32	5.38	5.44	5.50	5.56	6.02	6.08	6.14	6.20	6.26	6.32	6.38	6.44	6.50	6.56
EUSTON	4.44	4.50	4.56	5.02	5.08	5.14	5.20	5.26	5.32	5.38	5.44	5.50	5.56	6.02	6.08	6.14	6.20	6.26	6.32	6.38	6.44	6.50	6.56

uma colaboração estreita entre todos os interessados e mais especialmente entre a RATP e a SNCF ⁽²⁾, colaboração essa que se manterá provavelmente no campo da exploração. No que se refere à coordenação dos transportes de pessoas, temos um Sindicato dos Transportes Parisienses, que indica o processo de transporte e decide quais as correspondências a servir. No plano das tarifas, a colaboração existe desde há muito, uma vez que se apresenta, segundo as comunicações da RATP, do seguinte modo: «Sob o ponto de vista das tarifas, há coordenação entre os vários processos de transporte de passageiros, especialmente:

- na zona urbana, entre o metropolitano e as carreiras de autocarros;
- na zona suburbana, entre as linhas dos arredores da SNCF e as carreiras de autocarros ou tróleys.

Todas as tarifas destes meios de transporte exprimem-se em função duma mesma unidade «U» dita «Módulo tarifário» cuja taxa é igual a metade do preço da viagem em 2.ª classe no metropolitano com um bilhete de caderneta. O valor deste módulo é actualmente de 0,18 FF. Quando é preciso fazer variar o nível geral das tarifas, o valor de «U» é alterado: os valores das tarifas de cada um dos processos de transporte e, para um mesmo transporte de cada um dos títulos de transporte, são então automática e proporcionalmente modificados, enquanto se mantêm os valores relativos.

Para a aplicação das tarifas harmonizadas, toda a região parisiense, com excepção do centro, está subdividida em zonas. «Atribui-se a cada uma destas zonas um múltiplo de «U», múltiplo esse que representa o preço de transporte por carril a partir de qualquer estação desta zona para Paris e regresso. Este preço corresponde mais ou menos ao preço que resultaria, para o mesmo percurso, duma combinação autocarro+metro» (63).

Fioc acentua que um tal sistema de tarifas é inteiramente diferente do sistema normal dos caminhos de ferro nacionais e deve ser tratado de uma maneira absolutamente autónoma aquando do aumento de tarifas. «Com efeito, o valor «U» é fixado e revisto de modo a manter, em princípio, o equilíbrio financeiro da RATP». Podem daí resultar para

a SNCF diferenças e flutuações sensíveis entre o preço base dos transportes em grandes percursos e o preço base dos transportes suburbanos, o que levou à criação de zonas de ligação entre os dois campos. O que nos parece muito importante é que apesar destas complicações que não devemos deixar de considerar, se tenha conseguido realizar a harmonização das tarifas na região parisiense.

No entanto, não se deu em Paris o passo que parecia impor-se e que consistia em passar da harmonização das tarifas à emissão de bilhetes de correspondência utilizáveis nas diferentes redes. Não se dispõe igualmente de títulos de transporte que permitam a escolha dos meios de transporte. A única excepção é a da linha de Sceaux, cujo regime de co-propriedade permite emitir títulos de transporte que abrangem ao mesmo tempo as linhas da SNCF e da RATP.

Em Paris dá-se uma grande importância à coordenação técnica. O número de passageiros que utilizam as correspondências é por vezes tão elevado que se torna necessário tomar medidas importantes no plano das construções. Fioc cita por exemplo a estação de «Denfert» que serve ao transbordo dos passageiros da linha de Sceaux para o

Fig. 3 - «Metro» de Paris. Plano dos acessos da estação «Gare Saint Lazare», com representação dos meios de correspondência técnica com a estação da SNCF.

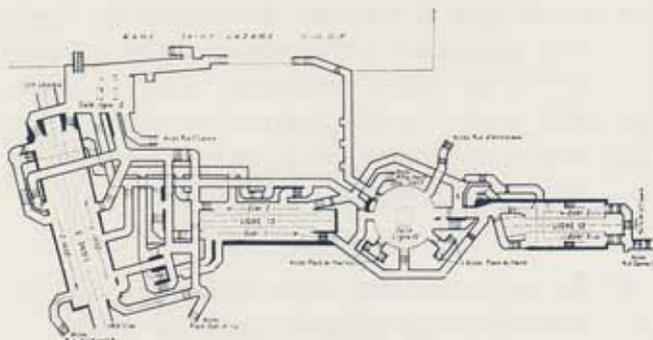
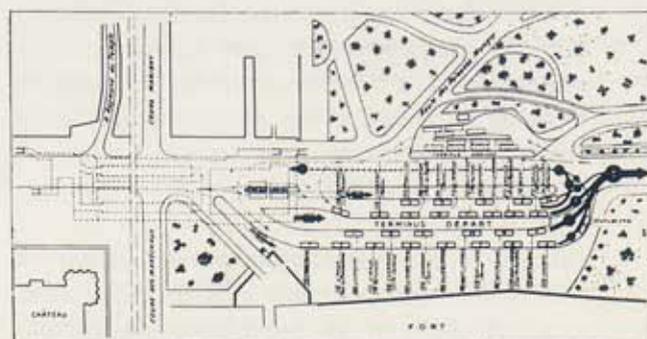


Fig. 4 - Paris. Centro de transbordo «metro»/autocarro no «Château de Vincennes»



(2) Fioc, obra citada, pág. 517/31.

«metro» e inversamente. Cerca de 70 000 passageiros mudam diariamente de rede, isto é, 8500 a 9000 pessoas nas horas de ponta.

No que se refere às estações da SNCF, os recenseamentos efectuados em 1961, entre os assinantes, indicam os seguintes números para os utentes entre as quatro estações de caminho de ferro e o metro.

	Média por dia	Horas de ponta
Paris-Lyon (1 linha de «metro»)	57 000	13 500
Paris-Austerlitz (2 linhas de «metro»)	65 000	14 500
Paris-Nord (2 linhas de «metro»)	96 000	25 000
Paris-St. Lazare (3 linhas de «metro»)	145 000	31 000

O número de passageiros que utilizam uma correspondência SNCF-autocarro é relativamente pequeno.

As distâncias horizontais no interior das estações com correspondências são geralmente pequenas e não vão além dos 150 m. Em certos casos, pensa-se na criação de tapetes rolantes. No sentido vertical, as diferenças de nível variam entre 7,5 e 11,7 m. Estas subidas serão, no futuro, muitíssimo facilitadas, devido às instalações a propulsão mecânica. Prevê-se que em Paris-Nord os transportes dupliquem nos próximos 10 anos; encara-se a hipótese de fazer a ligação directa de cada um dos cais dos comboios suburbanos aos corredores do «metro».

No que se refere ao número de passageiros que diariamente utilizam esta correspondência, a RATP fornece, para os principais pontos de ligação entre as linhas de autocarros dos arredores e o «metro», os seguintes dados:

Pont de Neuilly	35 000
Champerret-Clichy	22 000
Pleyel-Clignancourt-Chapelle	32 000
Porte de la Villette	18 000
Pantin-Lilas-Montreuil	38 000
Château de Vincennes	49 000
Charenton-Écoles	21 000
Portes d'Italie et de Choisy	26 000
Porte d'Orléans	32 000
Issy-Sèvres	17 000
TOTAL	290 000

O aproveitamento técnico destes locais de transbordo difere muitíssimo. A estação que maior número de passageiros leva, Château de Vincennes, foi concebida numa maneira grandiosa (Fig. 4).

Dado a grande frequência dos comboios do metropolitano, não são necessárias disposições em matéria de horários para a correspondência caminho de ferro-«metro» e autocarro. Pelo contrário, os horários das linhas de autocarros suburbanos que partem das estações dos caminhos de ferro nacionais estão coordenados com os horários da SNCF.

BERLIM-OESTE dispõe de uma tarifa única para carro eléctrico, autocarro e metropolitano, estando todos estes meios de transporte agrupados numa só empresa.

Em ROMA tenta-se realizar uma colaboração mais estreita e põe-se até mesmo a hipótese duma fusão, num futuro mais longínquo, de todas as empresas que participam nos transportes públicos para melhor utilização das instalações, coordenação dos horários e harmonização das tarifas.

Em HAMBURGO, um plano de desenvolvimento foi instituído em lei: fixa, num âmbito coerente e coordenado, as linhas gerais do urbanismo, da política de loteamentos, do planeamento das ruas e da organização dos transportes públicos. Trabalha-se na criação duma identidade de transportes e tarifas reunindo todas as empresas exploradoras de transportes públicos da região de Hamburgo. Estas sociedades são agrupadas sob a égide duma sociedade-mãe que distribuirá o conjunto das receitas pelas várias empresas proporcionalmente às suas prestações. A razão e objectivo destas medidas podem resumir-se da seguinte maneira:

Percursos directos tão numerosos quanto possível a fim de evitar percursos onde haja correspondências ou desvios, uma vez que estes trajectos seriam pouco convenientes do ponto de vista da economia dos transportes, supressão das utilizações duplas e das viagens sem ninguém.

Por outro lado, a coordenação técnica entre os diversos sistemas está realizada desde há muito. À medida que se vão construindo novas linhas de metropolitano, estabelecem-se centros de transbordo «metro»-autocarro de construção ampla e agradável. Já no capítulo precedente nos referimos à mais recente destas instalações, Wandsbek-Markt. Prevalece o princípio segundo o qual todas as correspondências devem efectuar-se sob cobertura, ao abrigo das intempéries, num espaço reduzido, sem quaisquer entraves por parte da circulação rodoviária e num mínimo de tempo. Por razões de ordem psicológica, dá-se grande importância a que todos os locais subterrâneos além das estações de metropolitano, isto é, igualmente todos os corredores que conduzem a outros meios de transporte sejam agradáveis e animados das

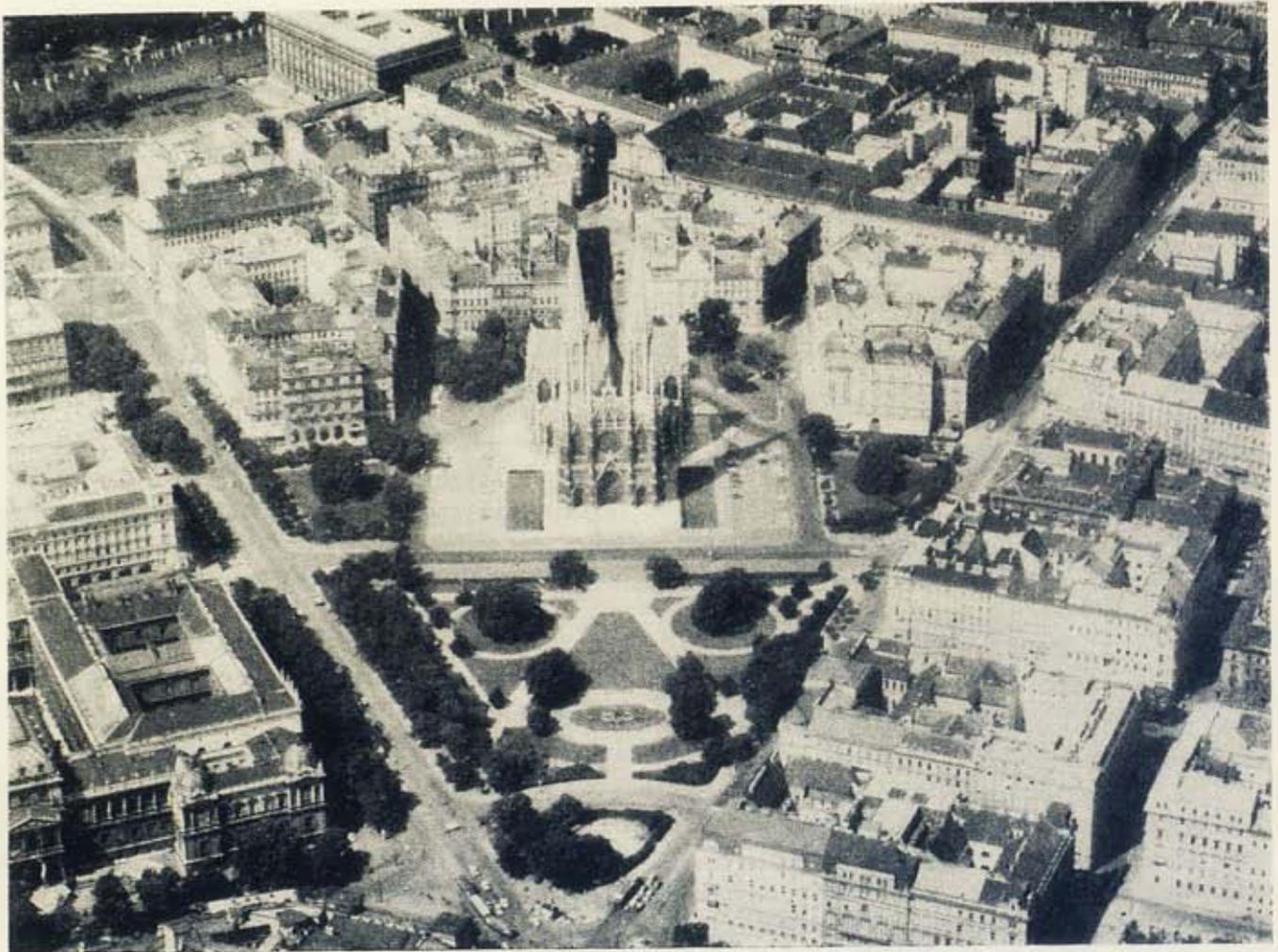
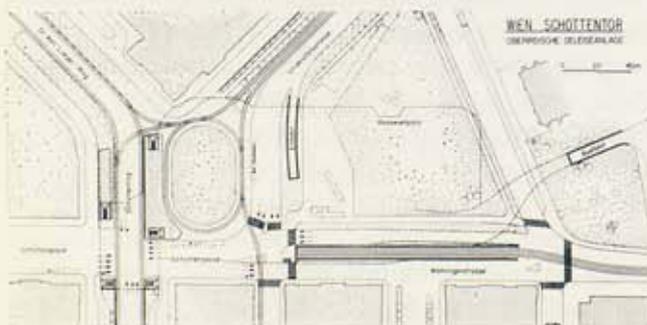


Fig. 5 - Viena. Vista aérea da região do Schottentor antes da transformação. À esquerda: Universidade e Universitätsstrasse. À direita: Schottengasse/Währingerstrasse

mais diversas maneiras. Toda e qualquer «atmosfera de cave» é banida.

Em VIENA estuda-se actualmente a coordenação do conjunto dos transportes públicos. Quanto às tarifas, foi introduzida na Primavera de 1961 uma tarifa única. Engloba toda a rede de carros eléctricos e caminhos de ferro urbanos (Stadtbahn), o caminho de ferro rápido do Estado (Chnelbahn)

Fig. 6 - Viena. Nó terminal do eléctrico de dois andares no Schottentor. Plano do nó



na parte vienense e as linhas dos arredores de autocarros em ligação com os eléctricos. As linhas de autocarros que passam pelo centro são excluídas desta cooperação. Esta estrutura da rede de transportes vienenses tem como consequência que em determinado local, na periferia do núcleo urbano, se desenvolva uma actividade de transbordo muito grande, do caminho de ferro urbano para o carro eléctrico ou na própria rede de eléctricos (Shottentor, Hietzingerbrücke, Ringturn). Outros pontos importantes de correspondência resultam do encontro entre o caminho de ferro urbano rápido e o carro eléctrico (Südtirolerplatz). É aí que nos últimos anos se têm efectuado obras de vulto, parcialmente realizadas a um nível diferente e que muito facilitam aos passageiros, a mudança dum meio de transporte para outro (fig. 5/11). Prevêem-se outras construções deste género.

Em ESPANHA, o Governo (Ministério do Interior) está atento à coordenação indispensável nas

grandes cidades de Madrid e Barcelona. Em virtude da lei, foram criadas nestas duas regiões comissões de coordenação que, antes de mais, se dedicam ao planeamento.

Em MUNIQUE, onde, como é sabido, surgiram divergências fundamentais de opinião entre a cidade e os caminhos de ferro federais, nem por isso deixa de haver estreita colaboração no seio dos organismos seguintes:

1. Comissão Comum de Planeamento Caminhos de Ferro Federais/Cidade para o aproveitamento da rede.
2. Comissão Comum de Tarifas Caminhos de Ferro Federais/Cidade para o estudo duma tarifa de correspondência.
3. Repartição Técnica Comum Caminhos de Ferro Federais/Cidade para o estudo dos pontos de contacto entre o caminho de ferro urbano rápido e o eléctrico subterrâneo.

Em GLASGOW procede-se, desde o dia 5 de Novembro de 1962, a uma experiência com a duração de 6 meses e na qual se introduz um «Feeder-Service» (serviço de autocarros complementares) em direcção a uma estação, dos arredores, dos Caminhos de Ferro do Estado, onde se emitem títulos de viagem combinados comboio-autocarro (fig. 137-138). Até à data não se conheciam quaisquer bilhetes ou assinaturas de correspondência.

TURIM dispõe dum conselho de direcção cuja principal tarefa consiste em coordenar os horários da região.

Na BÉLGICA, como aliás em Espanha, a colaboração nos transportes públicos é dirigida por um órgão centralizador — o Governo. Em virtude da lei de «enquadramento» de 22 de Fevereiro de 1962 e do decreto real de 28 de Março de 1962 e foram criados «comités» de contacto para todas as grandes regiões urbanas. O «comité» da cidade de Bruxelas começou com os seus trabalhos em Outubro de 1962. Comissões ditas consultivas têm especialmente a seu cargo o planeamento de conjunto dos transportes urbanos sob a égide dum «comité» coordenador com competência para todo o país (decreto real de 29 de Janeiro de 1962).

Em COPENHAGA, os planos relativos ao metropolitano são elaborados por uma comissão constituída pelos Caminhos de Ferro do Estado (DSB), os caminhos de ferro urbanos e os outros transportes urbanos (KS). No plano das tarifas o re-

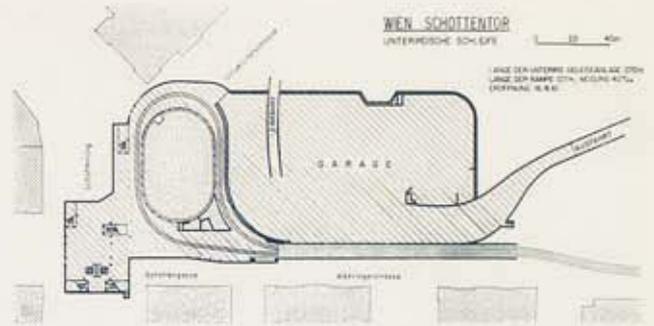


Fig. 7 - Terminal do eléctrico com dois níveis subterrâneos, em Schottentor



Fig. 8 - Viena. Schottentor. Antigo plano

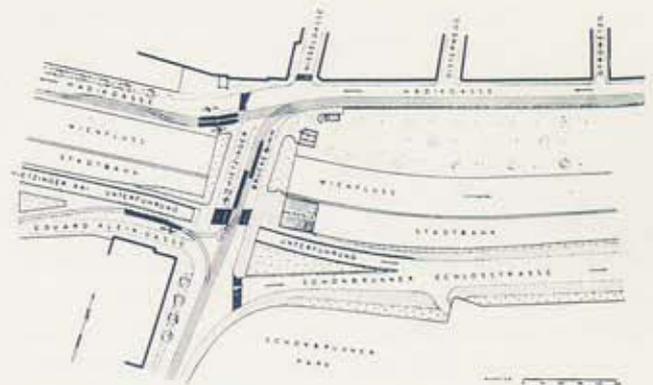


Fig. 9 - Viena. Centro de transbordo nas proximidades da ponte de Hietzing. Antes das transformações

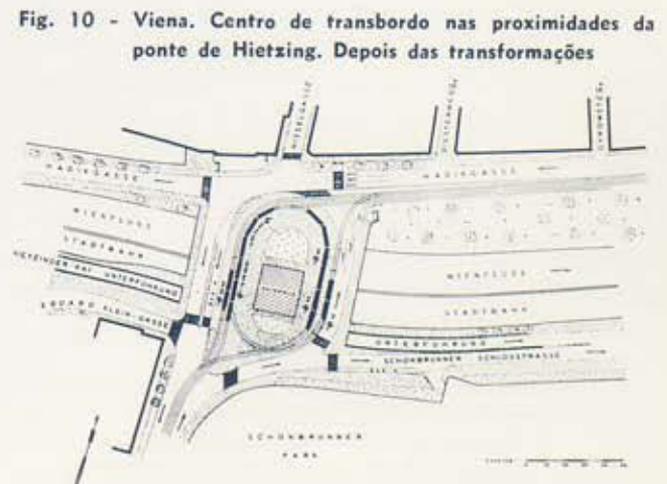


Fig. 10 - Viena. Centro de transbordo nas proximidades da ponte de Hietzing. Depois das transformações

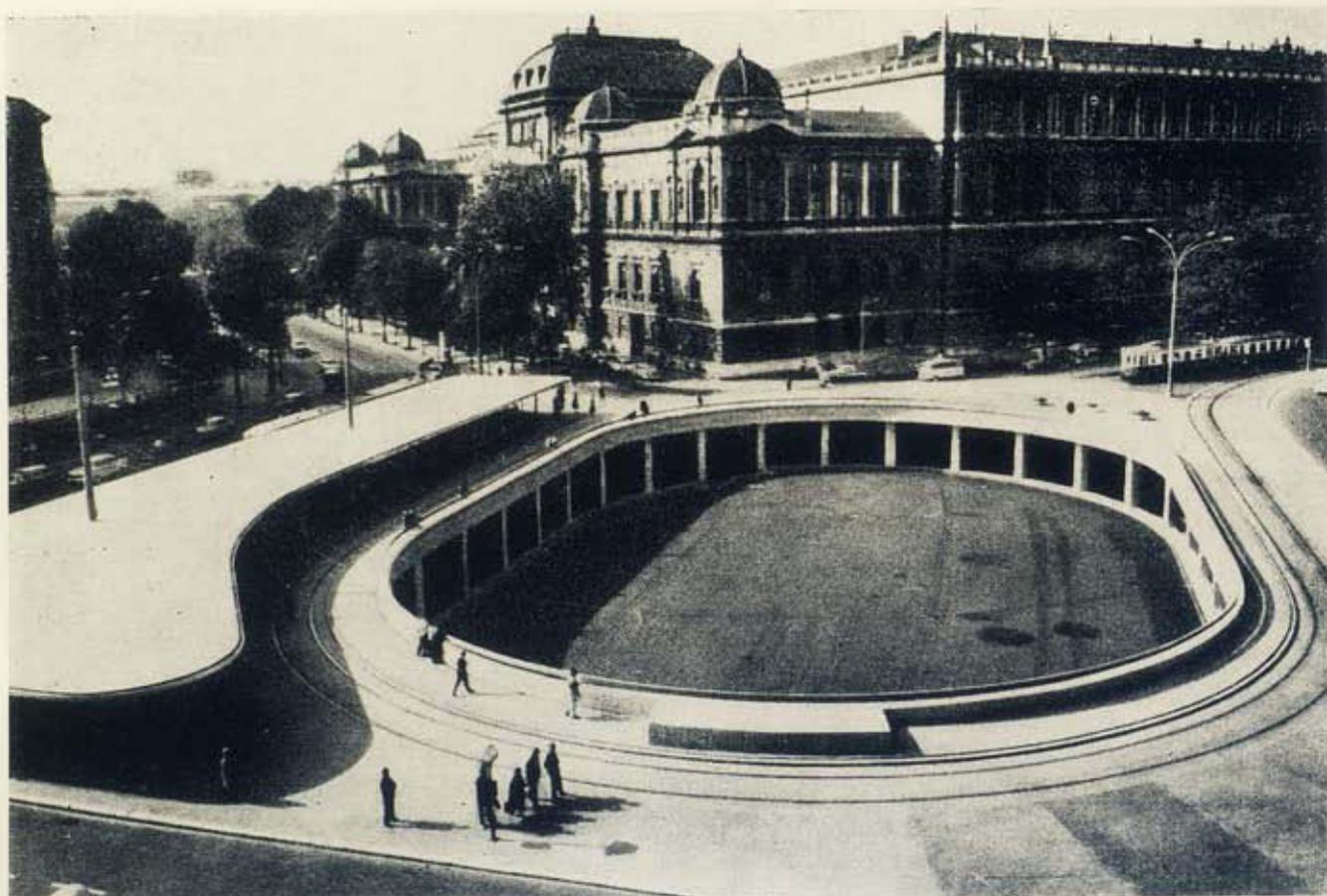


Fig. 11 - Viena. Nó terminal à superfície e subterrâneo para os eléctricos das linhas radiais com centro de transbordo no Schnttentor. À esquerda: Rua do Ring. Em baixo: Schottengasse. Em segundo plano: Universidade e Universitätsstrasse, que desemboca no Ring

gime é muito lato. Com efeito, são regularmente emitidas assinaturas de correspondência entre KS e caminhos de ferro rápidos urbanos e entre outras linhas dos caminhos de ferro nacionais. Além disso, pode obter-se um título de transporte combinado KS/Caminhos de Ferro Rápidos Urbanos, válido por uma hora e para um número ilimitado de viagens nas duas redes. Finalmente, existe um «Turist-Ticket» KS/Caminhos de Ferro Rápidos Urbanos válido por um período de 24 horas.

Dado a enorme extensão que o aglomerado está a atingir, ESTOCOLMO foi obrigada a estudar as diferentes questões de coordenação que alcançaram uma actualidade inesperada. A opinião pública não só exige uma maior coordenação dos trans-

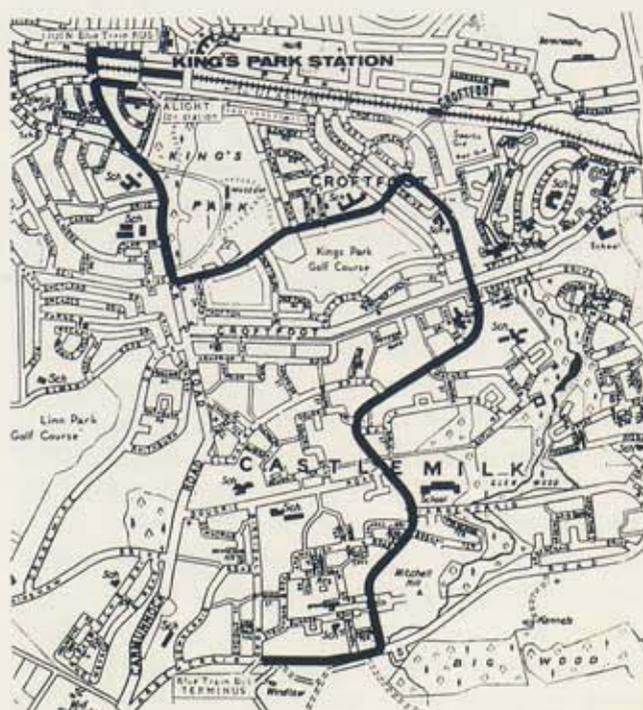


Fig. 12 - Glasgow. Ensaio de linhas de conduta de autocarros com título de transporte directo caminho de ferro/autocarro. Plano da linha de autocarro com ligação na estação de King's Park



Fig. 13 - Viena. Nó terminal do eléctrico de dois andares no Schottentor. Centro-baixo: nós dos eléctricos e centro de transbordo eléctrico/eléctrico e eléctrico/autocarro. Meio: sob o relvado em frente da igreja, estacionamento subterrâneo. Centro-direito: Rampa de acesso ao nó subterrâneo dos eléctricos (40 %)

portes na zona da capital como também exige uma tabela de tarifas mais coerente. Esta última questão faz igualmente parte das decisões duma comissão do Conselho Municipal. A comissão encarregada do planeamento para a Grande-Estocolmo, que reúne as comunas da região e a cidade de

Estocolmo, dedica-se igualmente à solução destes problemas e instituiu um «comité» especializado. Esta comissão tem como principal objectivo o melhoramento das condições de correspondência das linhas periféricas sobre carril e estrada tendo

Fig. 14 - Viena. Schottentor. Nó subterrâneo do eléctrico com ligação subterrânea para peões sob o Ring e sob a Schottengasse

Fig. 15 - Viena. Schottentor. Hall de ligação e de acesso à estação subterrânea do eléctrico. Conduz às diferentes paragens à superfície dos eléctricos e autocarros do mesmo modo que a passagem subterrânea para peões sob a Schottengasse e o Ring



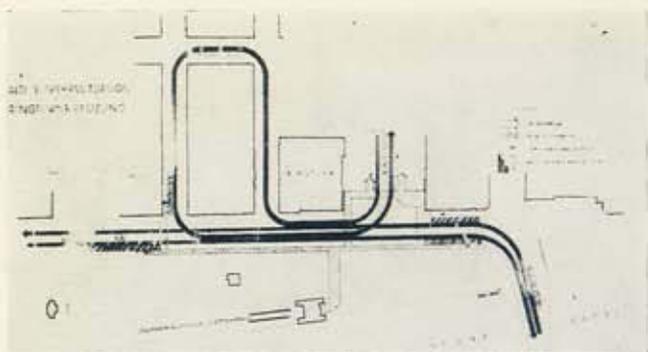


Fig. 16 - Viena. Cruzamento do Ringturn. Antes das transformações

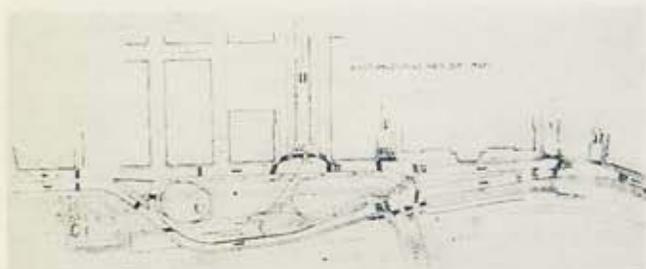


Fig. 17 - Viena. Cruzamento do Ringturn com centro de transbordo eléctrico/eléctrico, eléctrico/comboio depois das transformações

acesso à rede urbana, assim como a criação de assinaturas conjuntas utilizáveis nas várias redes. A partir de agora existem cartões conjuntos válidos para um período determinado e para um certo número de correspondências.

Dado os grandes prejuízos sofridos devido aos transportes suburbanos de Estocolmo, os Caminhos de Ferro do Estado suspenderam provisoriamente os investimentos em toda a região. Só estão dispostos a desenvolver os transportes suburbanos se as comunas interessadas contribuir financeiramente para o esforço comum.

Pensa-se, em Estocolmo, que uma melhor integração a longo prazo dos transportes públicos só poderia ser realizada construindo novas linhas de metropolitano para servir as comunas periféricas.

Em COLÓNIA estuda-se a emissão de títulos de transporte para a correspondência entre os transportes urbanos e o caminho de ferro privado de Colónia a Bona.

ESSEN (Ruhr), assim como outras cidades da mesma região, conhece, desde há longos anos, uma exploração comum das linhas urbanas de autocarros e eléctricos que abrange um território composto por várias comunas. Geralmente, uma linha tem início num subúrbio, atravessa, seguidamente, o centro de uma ou duas cidades, para acabar noutro subúrbio. A parte que pertence às

várias empresas, em matéria de fornecimento de veículos, é calculada de acordo com o comprimento das linhas no território de cada comuna. Os limites das redes constituem também, em geral, os limites de tarifas a partir das quais é aplicada a tarifa seguida pela exploração vizinha.

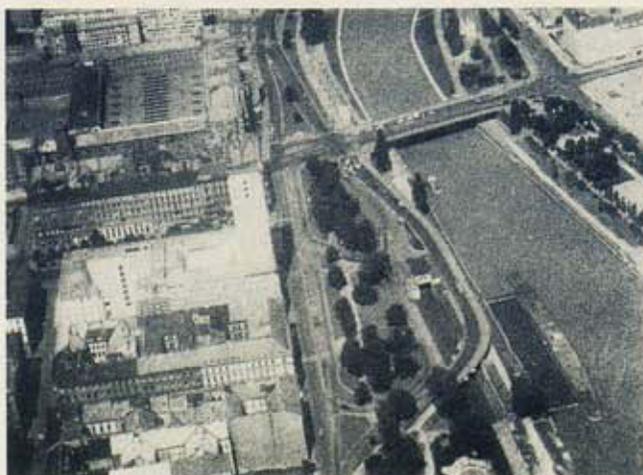
Em TORONTO (Canadá), o conjunto do planeamento foi entregue ao Metropolitan Toronto Planning Board, a que pertencem a cidade de Toronto e 12 comunas periféricas. A tese especialmente seguida é a de que onde quer que haja linhas de caminhos de ferro, estas devem estar, em primeiro lugar, ao serviço dos transportes regionais antes mesmo de se proceder à construção de novas linhas. Este esforço deve, em caso de necessidade, ser realizado graças à cooperação financeira das comunas interessadas.

Em ESTUTEGARDA, onde, como é do nosso conhecimento, uma estreita colaboração entre cidade e os Caminhos de Ferro do Estado já deu bons resultados, pensa-se numa colaboração mais estreita com os caminhos de ferro, graças a uma sociedade de exploração única, com tarifa comum, isto é, uma solução análoga à que se estuda actualmente em Hamburgo.

Em HANOVER, no âmbito do plano geral da circulação, estuda-se igualmente a criação dum título de transporte de preço único que abranja toda a região e que seja válido nas linhas de caminhos de ferro nacionais, nos Correios, nos carros eléctricos e nos autocarros urbanos, permitindo todas as combinações possíveis.

Em HELSÍNQUIA, foi criado ultimamente um órgão comum para a coordenação dos transportes regionais, no seio do qual, os representantes da

Fig. 18 - Viena. Vista aérea do cruzamento do Ringturn depois das transformações. À direita: canal do Danubio. Na margem do canal a estação de caminho de ferro urbano (Stadbanh)



cidade, caminhos de ferro nacionais e da federação das empresas privadas de autocarros colaboram sob a direcção dum perito neutro. As funções deste organismo são as seguintes:

1. Repartição racional do trabalho no âmbito do plano geral da circulação.
2. Criação dum sistema de tarifas uniforme.
3. Melhoramento das condições de transbordo e de correspondência.

ZURIQUE tinha até aqui a seguinte concepção: os transportes regionais e suburbanos pertencem aos caminhos de ferro, os transportes no centro e na periferia dependem dos transportes urbanos. A coordenação e a cooperação eram apenas delimitadas. Acontece que, no âmbito do aproveitamento regional a que se teve de proceder nos últimos anos, foi instituído então um departamento de estudos especializados para os transportes públicos da região de Zurique, donde se espera uma melhoria na colaboração e um desenvolvimento na coordenação.

Pelos elementos já fornecidos vemos que, nos ESTADOS UNIDOS, o Governo Federal já interveio enérgicamente e olha a que, subvencionando o planeamento e os transportes urbanos, todas as forças sejam reagrupadas e coordenadas. Nalgumas regiões já se realizara uma colaboração regional. Mencionemos NOVA YORK com o «Port of New York Authority», a «Triborough Bridge and Tunnel Authority» e o «Tri-State Transportation Committee».

Em FILADÉLFIA encontramos um órgão similar, a «Delaware River Port Authority», e um organismo mais recente, a «Passenger Service Improvement Corporation», com competência para tomar as medidas necessárias a favorecer os transportes suburbanos por caminho de ferro e que introduziu, com grande sucesso, os títulos de transporte combinados entre os serviços de autocarros complementares e os caminhos de ferro.

Por último deve chamar-se a atenção para a identidade de trabalho realizado pelo «The Bay Area Rapid Transit District» de SÃO FRANCISCO. Este organismo foi criado em virtude duma lei especial adoptada pelo Estado da Califórnia a fim de permitir o planeamento e a construção da nova rede de caminhos de ferro urbanos rápidos. Pertencem a este organismo todos os distritos interessados,

isto é, as províncias de Alameda, Contra Costa, Marin, San Francisco e San Mateo. Este organismo é gerido por um «comité» directivo composto de 16 membros assistidos por uma comissão de que fazem parte os delegados das comunas interessadas.